

---

Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino

Josefina Echavarría Álvarez, Mateo Gómez Vásquez, Brenda Forero Linares, Ever Álvarez Giraldo, Jaime Astaíza Bravo, Mariana Balen Giancola, Paola Campos Cáceres, Erich Mauricio Córdoba Ponce, July Samira Fajardo Farfán, Enrique Gutiérrez Pulido, Laritza Hernández Morales, Madhav Joshi, Allison Kielhold, Jaime Márquez Díaz, Tatiana Menjura Roldán, Rosa Mosquera Martínez, Edwin Mosquera Sánchez, Laurel Quinn, Jason Quinn, Angela Ramírez Rincón, Natalia Restrepo Ortiz, Alejandro Robayo Corredor, Ana María Rodríguez Contreras, Nicolás Rojas Bernal, Cristian Sáez Flórez, Carolina Serrano Idrovo, Zina Tavera Santana, Marisela Vahos Pamplona, Mónica Villamizar Ríos, Ivonne Zúñiga García

#### Publication Date

07-05-2024

#### License

This work is made available under a CC BY 4.0 license and should only be used in accordance with that license.

#### Citation for this work (American Psychological Association 7th edition)

Álvarez, J. E., Vásquez, M. G., Forero Linares, B., Álvarez Giraldo, E., Bravo, J. A., Giancola, M. B., Campos Cáceres, P., Mauricio Córdoba Ponce, E., Fajardo Farfán, J. S., Gutiérrez Pulido, E., Hernández Morales, L., Joshi, M., Kielhold, A., Díaz, J. M., Menjura Roldán, T., Mosquera Martínez, R., Mosquera Sánchez, E., Quinn, L., Quinn, J., ... García, I. Z. (2024). *Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino* (Version 1). University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/25651275.v1>

This work was downloaded from CurateND, the University of Notre Dame's institutional repository.


For more information about this work, to report or an issue, or to preserve and share your original work, please contact the CurateND team for assistance at [curate@nd.edu](mailto:curate@nd.edu).



# Siete años de implementación del Acuerdo Final:

perspectivas para fortalecer la  
construcción de paz a mitad de camino  
diciembre 2022 a noviembre 2023






**Siete años de implementación del Acuerdo  
Final: perspectivas para fortalecer la  
construcción de paz a mitad de camino**

**Autores(as):** Josefina Echavarría Álvarez, Mateo Gómez Vásquez, Brenda Forero Linares, Ever Álvarez Giraldo, Jaime Astaíza Bravo, Mariana Balen Giancola, Paola Campos Cáceres, Erich Mauricio Córdoba Ponce, July Samira Fajardo Farfán, Enrique Gutiérrez Pulido, Laritza Hernández Morales, Madhav Joshi, Allison Kielhold, Jaime Márquez Díaz, Tatiana Menjura Roldán, Rosa Mosquera Martínez, Edwin Mosquera Sánchez, Laurel Quinn, Jason Quinn, Angela Ramírez Rincón, Natalia Restrepo Ortiz, Alejandro Robayo Corredor, Ana María Rodríguez Contreras, Nicolás Rojas Bernal, Cristian Sáez Flórez, Carolina Serrano Idrovo, Zina Tavera Santana, Marisela Vahos Pamplona, Mónica Villamizar Ríos, Ivonne Zúñiga García.

2024, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales, Universidad de Notre Dame.


**Cita sugerida:** Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2024. DOI: 10.7274/25651275





Con el apoyo de:





**Equipo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés), Universidad de Notre Dame:**

**Directora:** Josefina Echavarría Álvarez

**Director Asociado y Profesor Asociado de Investigación:** Madhav Joshi

**Profesor Asociado de Investigación:** Jason Quinn

**Directora Asociada de Operaciones y Política Pública:** Laurel Quinn

**Investigadores(as) Asociados(as):** Allison Kielhold, Cristian Saéz Florez, Carolina Serrano Idrovo

**Coordinador de Programa:** Omar Al Jamal

**Especialista de Comunicaciones y Medios Digitales:** Jena O'Brien

**Especialista en Monitoreo y Evaluación:** Mariafernanda Burgos Ariza



**Equipo de la Iniciativa Barómetro en Colombia:**

**Directora Ejecutiva:** Ángela María Ramírez Rincón

**Líder Técnico de Investigación:** Mateo Gómez Vásquez

**Coordinadora de Proyecto:** Mariana Balen Giancola

**Especialista de Relacionamento Estratégico:** Nicolás Rojas Bernal

**Equipo de Investigación Nacional:** July Samira Fajardo Farfán, Enrique Gutiérrez Pulido, Jaime Márquez Díaz, Tatiana Menjura Roldán, Natalia Restrepo Ortiz, Ana María Rodríguez Contreras, Alejandro Robayo Corredor, Ivonne Zúñiga García

**Equipo de Investigación de los Barómetros Regionales:** Ever Álvarez Giraldo, Jaime Astaíza Bravo, Paola Campos Cáceres, Erich Mauricio Córdoba Ponce, Laritza Hernández Morales, Rosa Mosquera Martínez, Edwin Mosquera Sánchez, Zina Tavera Santana, Marisela Vahos Pamplona, Mónica Villamizar Ríos

**Equipo Administrativo:** Luisa Bechara Cabrera, Xiomara Mateus Escobar, Luz Dary Hernández Calderón, Mauren Yurany Sánchez Ochoa

**Coordinación del informe:** Mateo Gómez Vásquez

**Edición:** Brenda Forero Linares

**Diseño:** Qüid Diseño Esencial / [www.qd.com.co](http://www.qd.com.co)

**Foto de portada:** Frank Camhi







**Mandato del Instituto Kroc otorgado por las partes firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:**

“6.3.2. Composición del mecanismo de verificación y funciones (...)

Apoyo técnico: estará a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento, que desarrollará entre otras, las siguientes actividades:

- a.** Diseñará la metodología para identificar los avances de los acuerdos.
- b.** Aportará las buenas prácticas y experiencias para un seguimiento efectivo a la implementación de los acuerdos.
- c.** Brindará el soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación de los acuerdos.
- d.** Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, lo suficientemente preciso y que permita en tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz.
- e.** Su esfuerzo de trabajo técnico podrá ser complementado con las buenas prácticas y experiencias de otras instituciones e institutos que sean convenidos por el componente internacional de verificación y aprobados por la CSIVI.
- f.** Los informes, matrices y productos generados por el Instituto Kroc, tendrán como destinatario el Componente Internacional de Verificación y la CSIVI, de conformidad con los criterios de confidencialidad que allí se establezcan.
- g.** Las actividades de acompañamiento internacional y los informes de los componentes temáticos serán tenidos en cuenta como un insumo para asegurar el seguimiento objetivo al cumplimiento de la implementación de los acuerdos”.

# Tabla de contenido

Acrónimos y abreviaturas	7
Prólogo	15
Resumen ejecutivo	18
Introducción	40
Metodología	52
La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su séptimo año: una perspectiva comparada	58
Estado de la implementación del Acuerdo Final	66
Estado de la implementación desde una perspectiva cuantitativa	66
Análisis comparado del estado general de la implementación	73
Estado de la implementación desde una perspectiva temporal: Plan Marco de Implementación (PMI)	75
Integralidad en la implementación: enfoques transversales	81
 <b>PUNTO 1</b> Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	138
 <b>PUNTO 2</b> Participación Política: apertura democrática para construir la paz	237
 <b>PUNTO 3</b> Fin del Conflicto	282
 <b>PUNTO 4</b> Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	327
 <b>PUNTO 5</b> Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	384
 <b>PUNTO 6</b> Implementación, Verificación y Refrendación	445
Oportunidades generales para fortalecer la implementación	484

# Acrónimos y abreviaturas

**AAI:** Asistencia Alimentaria Inmediata

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**ACP:** Acuerdos Comprensivos de Paz

**Acuerdo Final- Acuerdo de Paz:** Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

**ADHC:** Auto de Determinación de Hechos y Conductas

**ADR:** Agencia de Desarrollo Rural

**AETCR:** Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

**AERC:** Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva

**AGC:** Autodefensas Gaitanistas de Colombia

**AICMA:** Acción Integral contra Minas Antipersonal

**AIS:** Puntuación Agregada de Implementación

**ANT:** Agencia Nacional de Tierras

**APC:** Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

**ARN:** Agencia para la Reincorporación y la Normalización

**ART:** Agencia de Renovación del Territorio

**ASOCBAC:** Asociación de Campesinos del Bajo Cauca

**ASPRODEMA:** Asociación de Productores del Medio Atrato

**AUC:** Autodefensas Unidas de Colombia

**ANZORC:** Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Banco Mundial

**BIRF:** Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

**CAR:** Corporación Autónoma Regional

**CAT:** Consejos Asesores Territoriales

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

**CEV:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición





**CGR:** Contraloría General de la República

**CICR:** Comité Internacional de la Cruz Roja

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**CIETIS:** Comités Interinstitucionales de Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas

**CINEP:** Centro de Investigación y Educación Popular

**CIPRAT:** Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas

**CIV:** Componente Internacional de Verificación

**CMES:** Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento

**CMPP:** Comisiones Municipales de Planeación Participativa

**CNE:** Consejo Nacional Electoral

**CNGS:** Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

**CNMH:** Centro Nacional de Memoria Histórica

**CNPRC:** Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

**CNR:** Consejo Nacional de Reincorporación

**COCOMACIA:** Asociación Campesina Integral del Atrato

**CODHES:** Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento

**Colpensiones:** Administradora Colombiana de Pensiones

**CONFIS:** Consejo Nacional de Política Fiscal

**CPEC:** Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación

**CPEM:** Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

**CRIC:** Consejo Regional Indígena del Cauca

**CSIVI:** Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final

**CSM:** Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad

**CSO:** Oficina de Operaciones de Estabilización y Conflictos del Departamento de Estado de Estados Unidos

**CTARR:** Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Rápida

**CTEP:** Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

**CTP:** Consejos Territoriales de Planeación



**CTPRC:** Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

**CTR:** Consejos Territoriales de Reincorporación

**DAFP:** Departamento Administrativo de la Función Pública

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística

**DAPRE:** Departamento Administrativo de la Presidencia

**DAS:** Departamento Administrativo de Seguridad

**DDR:** desarme, desmovilización y reintegración

**DIAN:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación

**DPS:** Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

**DSCI:** Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos

**ECI:** Estado de Cosas Inconstitucional

**ECFC:** Economía Campesina Familiar y Comunitaria

**ECOMUN:** Economías Sociales del Común

**ELN:** Ejército de Liberación Nacional

**EMC:** Estado Mayor Conjunto

**ENCI:** Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia

**ESAP:** Escuela Superior de Administración Pública

**FAF:** Fuerzas Armadas de Filipinas

**FAO:** Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo

**FCP:** Fondo Colombia en Paz

**FDIM:** Federación Democrática Internacional de Mujeres

**FGN:** Fiscalía General de la Nación

**FICONPAZ:** Fundación Instituto para la Construcción de la Paz

**FIP:** Fundación Ideas para la Paz

**FISO:** Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento

**FME:** Fondo Mujer Emprende

**FMLN:** Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

**FNA:** Fondo Nacional del Ahorro

**FOMMUR:** Fondo de Fomento de las Mujeres Rurales

**FONAT:** Fondo Nacional de Adecuación de Tierras



**FRISCO:** Fondo Para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado

**IAN:** Instancia de Alto Nivel

**ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi

**INDEPAZ:** Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

**INPI:** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

**Instancia Especial de Mujeres:** Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz

**Instituto Kroc:** Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz

**IPM:** Índice de Pobreza Multidimensional

**JAL:** Junta de Acción Local

**JEP:** Jurisdicción Especial para la Paz

**LGBTIQ+:** Personas lesbianas, gais, bisexuales, trans, intersexuales, queer o con otras orientaciones sexuales e identidades de género no normativas

**LEC:** Líneas Especiales de Crédito

**MADR:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

**MADS:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**MAP:** Minas antipersonal

**MAPP/OEA:** Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos

**MCU:** Mesa Nacional de Casos Urgentes de población LGBTIQ+

**MEC:** Mecanismos Especiales de Consulta

**Medicina Legal:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

**MEE:** Misión Electoral Especial

**MEN:** Ministerio de Educación Nacional

**MFMP:** Marco Fiscal de Mediano Plazo

**MINTIC:** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Misión ONU:** Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

**MOE:** Misión de Observación Electoral

**MOVICE:** Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado

**MPC:** Mesa Nacional de Concertación

**MPTF:** Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz

**MTSP:** Mesa Técnica de Seguridad y Protección



**MUSE:** Municiones sin explotar

**MVCT:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

**NIMD:** Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

**OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**OACP:** Oficina del Alto Comisionado para la Paz

**OCAD Paz:** Órgano Colegiado de Administración y Decisión

**OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones

**ONIC:** Organización Nacional Indígena de Colombia

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**ORIP:** Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

**PAI:** Plan de Atención Inmediata

**PAM:** Matriz de Acuerdos de Paz (en inglés, Peace Accords Matrix)

**PAO:** Plan de Acción Oportuna

**Pares:** Fundación Paz y Reconciliación

**PATR:** Planes de Acción para la Transformación Regional

**PDEA:** Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria

**PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

**PDT:** Planes de Desarrollo Territorial

**PEER:** Plan Especial de Educación Rural

**PESP:** Plan Estratégico de Seguridad y Protección

**PGN:** Procuraduría General de la Nación

**PIDAR:** Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural

**PIG Mujeres:** Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos

**PIRC:** Planes Integrales de Reparación Colectiva

**PIP:** Planes Integrales de Prevención

**PISDA:** Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo

**Plan AT:** Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación

**PLANFES:** Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural

**PMI:** Plan Marco de Implementación



**PMTR:** Pacto Municipal para la Transformación Regional

**PMUV:** Puestos de Mando Unificado para la Protección de la Vida

**PNB:** Plan Nacional de Búsqueda

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**PNER:** Plan Nacional de Electrificación Rural

**PNIS:** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

**PNF:** Policía Nacional de Filipinas

**PNN:** Parques Nacionales Naturales de Colombia

**PNRECFC:** Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

**PNRSE:** Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica

**PNRRI:** Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**PNVIR:** Plan Nacional de Vías para la Integración Regional

**PNVISR:** Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural

**Política de Desmantelamiento:** Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que

atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo

**POSPR:** Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

**PRB:** Planes Regionales de Búsqueda

**PRI:** Programa de Reincorporación Integral

**Programa Integral:** Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios

**PZA:** Plan de Zonificación Ambiental

**RedprodePaz:** Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz

**RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento

**RIA:** Ruta de Implementación Activa

**RIAV:** Red de Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

**RNEC:** Registraduría Nacional del Estado Civil

**RTVC:** Radio Televisión Nacional de Colombia

**RUV:** Registro Único de Víctimas

**SAE:** Sociedad de Activos Especiales

**SAI:** Sala de Amnistía e Indulto



**SARVR:** Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad

**SAT:** Sistema de Alertas Tempranas

**SeRVR:** Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

**SENA:** Servicio Nacional de Aprendizaje

**SESP:** Subdirección Especializada de Seguridad y Protección

**SDSJ:** Sala de Definición de Situaciones Jurídicas

**SGP:** Sistema General de Participaciones

**SGR:** Sistema General de Regalías

**SIAT:** Subsidio Integral de Acceso a Tierra

**SICE:** Sistema Integral de Capacitación Electoral

**SIGEP:** Sistema de Gestión de Empleo Público

**SIPO:** Sistema Integrado de Información para el Posconflicto

**SIM:** Sistema de Información Misional

**SIMCI:** Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

**SIP:** Sistema Integral para la Paz

**SIRDEC:** Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres

**SIVJNRN:** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

**SMLMV:** Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes

**SNR:** Sistema Nacional de Reincorporación

**SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**SPARR:** Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida

**SPE:** Servicio Público de Empleo

**SRSF:** Fuerzas Especiales de Seguridad Regional

**SRVR:** Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas

**SUIFP:** Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas

**SVN:** Sistema de Valor del Narcotráfico

**TOAR:** Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador y/o Restaurador

**UARIV:** Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**UBPD:** Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado



**UEI:** Unidad Especial de Investigación

**UIA:** Unidad de Investigación y Acusación

**UIAP:** Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz

**UIAF:** Unidad de Información y Análisis Financiero

**UGT:** Unidades de Gestión Territorial

**UNDMO:** Unidad para el Diálogo y el Mantenimiento del Orden

**UNIPA:** Unidad Indígena del Pueblo Awá

**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

**URT:** Unidad de Restitución de Tierras

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**ZOMAC:** Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado

**ZRC:** Zonas de Reserva Campesina



# Prólogo

En estos tiempos de peligro, tensiones y securitización de las relaciones internacionales, el anhelo de paz resuena como un llamado universal. Antonio Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, mencionó en su discurso de apertura de la Asamblea General del pasado 7 de febrero de 2024<sup>1</sup> que la paz es la esencia de nuestra existencia colectiva. En este contexto, el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las extintas FARC-EP se presenta como un indicio de que la paz es alcanzable, incluso en los escenarios más complejos.

A lo largo de los años, la implementación de este acuerdo histórico ha enfrentado desafíos significativos. Las complejidades técnicas, políticas, financieras y sociales inherentes a su ejecución han generado obstáculos que, en ocasiones, han dificultado el avance hacia una implementación completa. Sin embargo, es crucial destacar que, a pesar de estos retos, el proceso sigue adelante, y la perseverancia demuestra que la paz no es un sueño idealista, sino una meta realista.

La complejidad del Acuerdo Final de 2016 radica en su amplitud y en la diversidad de temas que aborda, convirtiéndolo en el acuerdo de paz más comprensivo jamás firmado. Desde la reincorporación de excombatientes hasta la Reforma Rural Integral, pasando por la justicia transicional, la solución al problema de las drogas ilícitas y la participación política, cada aspecto refleja la profundidad del compromiso con la construcción de una paz duradera.

Como mencionaba en mi intervención ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 20 de octubre de 2023, muchas de estas provisiones quedaron consignadas en el Acuerdo Final gracias a la participación de la sociedad civil organizada durante las conversaciones en La Habana. Por ello, también resaltamos que escuchar las voces de las víctimas ayuda a comprender las transformaciones profundas necesarias para superar

---

<sup>1</sup> Antonio Guterres, "Observaciones del Secretario General ante la Asamblea General sobre las prioridades para 2024", *Organización de Naciones Unidas – Secretaría General*, 7 de febrero de 2024, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2024-02-07/secretary-generals-remarks-the-general-assembly-priorities-for-2024#:~:text=We%20need%20to%20strengthen%20and,take%20decisions%20and%20implement%20them>







los ciclos de violencia. Su apropiación del Acuerdo Final, efectivamente ha revertido en su compromiso con el seguimiento y participación en la implementación.

Es alentador observar que, a pesar de los desafíos, la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia sigue alineada con los objetivos generales establecidos por el Secretario General Guterres en su discurso. Este proceso no sólo busca poner fin a un conflicto armado de décadas, sino que también aspira a sentar las bases para una sociedad más justa, inclusiva y sostenible. Este último aspecto cobra fundamental importancia en un mundo donde la crisis climática exige acciones urgentes. Como lo mencionamos en nuestro informe especial "*Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*"<sup>2</sup>, más del 20% de compromisos del Acuerdo Final tiene un contenido ambiental directo e indirecto de gran relevancia. De allí que, de la mano de los compromisos internacionales más recientes —como el Acuerdo de Escazú— y al compás de la extraordinaria riqueza de nuestra biodiversidad, Colombia tiene la oportunidad de demostrar su compromiso con la paz entre humanos y la paz con la naturaleza.

Este octavo informe, centrado en la implementación del Acuerdo Final durante 2023, ofrece una evaluación franca de los avances y desafíos. Como monitores enganchados en el proceso de implementación desde sus inicios, al sumergirnos en la realidad compleja de su ejecución, reafirmamos la esperanza en que, a pesar de las adversidades, el camino hacia una paz sostenible y justa en Colombia sigue abierto.

Esperamos que este informe sirva como una guía valiosa para emprender diálogos entre diferentes sectores y a diversos niveles, y ayudar a comprender no sólo los logros alcanzados, sino también los caminos por recorrer en la búsqueda incansable de un futuro más pacífico y equitativo para todas las personas habitantes de Colombia. Si bien los resultados señalan la necesidad de esfuerzos adicionales, se delinean instrumentos de planeación a corto y mediano plazo que podrían estar orientados en la dirección correcta. La ejecución rigurosa, enfocada en aspectos territoriales, de género y étnicos, podría abrir la posibilidad de niveles más altos de implementación. De allí

---

<sup>2</sup> Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/h989r211765>



que presentamos este informe con resultados de investigación más frescos y detallados sobre los procesos a nivel regional, siguiendo las nuevas configuraciones y metodologías de seguimiento territorial de la Iniciativa Barómetro.

Este análisis refleja la realidad actual y reitera el compromiso continuo de la Matriz de Acuerdos de Paz del Instituto Kroc con la construcción de la paz en Colombia y con los diálogos que son aún más necesarios cuando los desacuerdos afloran. La paz sólo es posible a través de la negociación y conversación entre partes en conflicto interesadas en acallar las armas, invitando y escuchando a aquellos más impactados por la violencia, quienes nos recuerdan que el camino hacia la estabilidad requiere un esfuerzo constante y realista, y lo sabemos porque, en medio de las dificultades, pero llenos de esperanza, ya hemos empezado a recorrerlo.



**Josefina Echavarría Álvarez**

Directora, Matriz de Acuerdos de Paz





# Resumen ejecutivo

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Instituto Kroc) presenta su octavo informe sobre el estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final suscrito en 2016 por el Gobierno de Colombia y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). El informe, titulado “Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, analiza el periodo comprendido entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, en cumplimiento del mandato otorgado por las partes signatarias en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final y a través de la metodología creada por el Instituto Kroc para proveer información independiente, rigurosa e imparcial sobre el estado de la implementación.

El informe presenta un análisis cuantitativo y cualitativo de la implementación de la matriz de 578 disposiciones o compromisos que se derivan del texto del Acuerdo Final, diseñada por el Instituto Kroc. Asimismo, presenta el estado de la implementación de los enfoques transversales, a partir del seguimiento a los compromisos de dos submatrices especiales derivadas de esta matriz general que siguen reglas de codificación diferenciales, una para el enfoque de género (130 disposiciones) y otra para el enfoque étnico (80 disposiciones). En esta oportunidad, el informe incorpora un enfoque territorial fruto del trabajo de documentación y análisis realizado por la estrategia de Barómetros Regionales del Instituto Kroc, que a noviembre de 2023 había logrado presencia en nueve de las 16 subregiones PDET. Igualmente, el Instituto Kroc incorpora una perspectiva temporal en este informe, tomando en consideración los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) de forma complementaria a su metodología.

Este octavo informe está organizado en cuatro capítulos. El primero explica la metodología utilizada por el Instituto Kroc para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final. El segundo presenta un análisis comparativo respecto de la inclusión del componente de reintegración (reincorporación) en Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP). El tercer capítulo se enfoca en la presentación del estado de implementación efectiva del Acuerdo Final. El cuarto capítulo identifica oportunidades generales para impulsar los niveles de implementación del proceso de implementación.

En este informe, el Instituto Kroc realiza un abordaje novedoso de los enfoques diferenciales de género, étnico y territorial. En el tercer capítulo se presenta una sección general de análisis del estado de la implementación de los enfoques transversales. Para el caso de los enfoques de género y étnico, en esta sección del capítulo se encuentran los hallazgos del análisis cuantitativo del estado de implementación de las disposiciones que componen las submatrices de estos enfoques, junto con una valoración de las principales tendencias de implementación. Para el enfoque territorial, además de las tendencias, se proporciona un análisis cualitativo del proceso de implementación basado en el ejercicio de monitoreo realizado por los Barómetros Regionales. Por otro lado, los avances, retos y oportunidades en clave de estos enfoques, se presentan de forma transversal en las demás secciones del tercer capítulo que desarrollan los seis puntos del Acuerdo Final. Finalmente, el informe complementa el análisis del estado efectivo de la implementación con una caracterización general de los indicadores del PMI asociados a cada punto. Este análisis se amplía en el [Anexo Técnico](#) que acompaña a este informe.

## Contexto de la implementación

El séptimo año de implementación del Acuerdo Final estuvo marcado por diversos eventos políticos, económicos y sociales que determinaron su curso. En primer lugar, una parte significativa de la agenda del Gobierno nacional estuvo orientada a la implementación de la política de Paz Total. El Instituto Kroc destaca la realización de cuatro ciclos de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en donde se alcanzaron acuerdos como el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional, la presentación y puesta en marcha del Comité Nacional de Participación, entre otros. Por otra parte, el Gobierno nacional instaló la mesa de negociación con el Estado Mayor Central en la cual se acordó un cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con impacto territorial. Se resalta la adopción de la sentencia C-525 de 2023 de la Corte Constitucional, a través de la cual se declaró la constitucionalidad de algunos apartados de la ley que establece el marco jurídico para la política de Paz Total. En esta decisión judicial también fueron fijados los límites a las facultades presidenciales para implementar políticas de acercamiento a los grupos armados ilegales con el propósito de avanzar en conversaciones de paz.

En segundo lugar, el 29 de octubre de 2023 se llevaron a cabo las elecciones regionales. Este periodo electoral evidenció un incremento en las candidaturas de firmantes del Acuerdo Final, pues se postularon 144 personas firmantes a cargos de elección popular según la Agencia para la Reincorporación y



la Normalización (ARN). Adicionalmente, se destaca que este fue el primer periodo electoral en el que un representante del secretariado de las antiguas FARC-EP se postuló a la alcaldía de un municipio. La jornada electoral dio como resultado el posicionamiento de las fuerzas políticas no oficialistas en departamentos como Antioquia, Santander, Meta, Caquetá, entre otros. Esta misma situación se presentó en ciudades como Medellín, Cali y Bucaramanga. No obstante, en los departamentos de Chocó, Amazonas y Nariño fueron elegidas candidaturas originadas en partidos, movimientos y coaliciones afines al Gobierno nacional.

En tercer lugar, se destaca la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” por el Congreso de la República en su primera legislatura, el cual contiene acciones destinadas a fortalecer la implementación del Acuerdo Final. Se destaca la articulación de cinco ejes transformacionales del PND con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y la asignación de una partida presupuestal de COP 50,4 billones para su implementación. Además, el Gobierno nacional ajustó la arquitectura institucional para la paz mediante la creación de la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), que pertenece a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP). Finalmente, el Instituto Kroc destaca la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y sus viceministerios de las Mujeres y de Pueblos Étnicos y Campesinos, a través de los cuales se espera que se incrementen los esfuerzos para impulsar la implementación de los enfoques de género y étnico del Acuerdo Final.

En cuarto lugar, el Instituto Kroc resalta la persistencia de conflictos armados en Colombia, generando complejos escenarios humanitarios para las comunidades rurales y afectando especialmente a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) identificó ocho conflictos armados no internacionales en el país en 2023, con graves impactos en la población civil, incluyendo violencia sexual y reclutamiento de menores. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) reportó un aumento en las masacres verificadas, con 98 casos confirmados y 320 víctimas, destacando la vulnerabilidad de grupos étnicos. A pesar de una disminución en el desplazamiento, aún hubo miles de personas desplazadas y confinadas, principalmente comunidades étnicas. La capacidad institucional para proteger a personas defensoras y líderes sociales fue cuestionada, resultando en una declaración de Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte de la Corte Constitucional en diciembre de 2023. Teniendo en cuenta este panorama, las condiciones de seguridad en 2023 continuaron siendo



desafiantes debido a los conflictos armados persistentes y la insuficiente protección de los derechos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales.

## **Análisis comparado internacional**

Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son un componente central de los acuerdos de paz. Estos procesos buscan trazar las condiciones para poner fin al enfrentamiento armado, lograr que las personas combatientes dejen las armas y regresen a la vida civil. De igual forma, buscan generar las oportunidades necesarias para prevenir que retornen al uso de la violencia. En los 34 ACP monitoreados por la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés), el Instituto Kroc ha encontrado que los compromisos acordados por las partes signatarias en materia de DDR son los que se incluyen de manera más frecuente en estos acuerdos. De los 34 ACP, 28 acuerdos (82%) incorporan la provisión de desarme, 25 acuerdos (74%) contienen la de desmovilización, 27 acuerdos (79%) incluyen la de reintegración, y 23 acuerdos (69%) incorporan las tres provisiones.

El análisis comparado de este informe se enfoca únicamente en la provisión de reintegración, es decir, en el análisis de la inclusión de este componente en los 27 ACP. De acuerdo con la información contenida en PAM, en 13 (48%) de los 27 acuerdos que incluyen la provisión de reintegración las partes completaron este compromiso y en promedio se tomaron cinco años para hacerlo, teniendo en cuenta sus propias metas y parámetros.

En comparación con otros acuerdos, la provisión de reintegración (o componente de reincorporación) en el Acuerdo Final de Colombia es una de las más detalladas y comprensivas en términos de los temas que aborda. El Acuerdo Final dedica un capítulo entero exclusivamente a establecer las medidas para las personas excombatientes de las FARC-EP. Asimismo, este capítulo aborda temas complementarios al proceso de reincorporación, como son los compromisos para garantizar la seguridad y protección de esta población. La evidencia comparada también demuestra que el Acuerdo Final colombiano no incorporó elementos clave de procesos de reincorporación o reintegración que fueron previstos por otros ACP, cuya importancia fue demostrada en su proceso de implementación. Por ejemplo, el acceso a tierras para las personas en proceso de reincorporación no se incluyó en el Acuerdo Final colombiano, mientras otros ACP como el de Indonesia (2005), el de Guatemala (1996), y el de El Salvador (1992) sí tuvieron en cuenta esta medida como garantía para la sostenibilidad del proceso de reincorporación.





Sin embargo, el Estado colombiano ha adoptado instrumentos jurídicos posteriores para subsanar los vacíos identificados sobre este tema en el proceso de reincorporación.

A partir del análisis comparado, el Instituto Kroc concluyó que:

- ❖ La tipología de los compromisos adquiridos en general, en relación con la reincorporación o reintegración, suele ser de alcance limitado y enunciativo en los ACP monitoreados por PAM. En contraste, Colombia desarrolló un capítulo específico, amplio y comprensivo para fomentar la reintegración (o reincorporación) social, política y económica de las personas excombatientes de las extintas FARC-EP.
- ❖ A pesar de ser más comprensivo, el Acuerdo Final colombiano no incluyó algunos elementos clave para la reincorporación que otros ACP sí incorporaron. Pero que se han contemplado e incorporado al proceso de implementación de manera posterior a su firma, como lo son las medidas de acceso a tierras para personas en proceso de reincorporación.

## **Análisis cuantitativo**

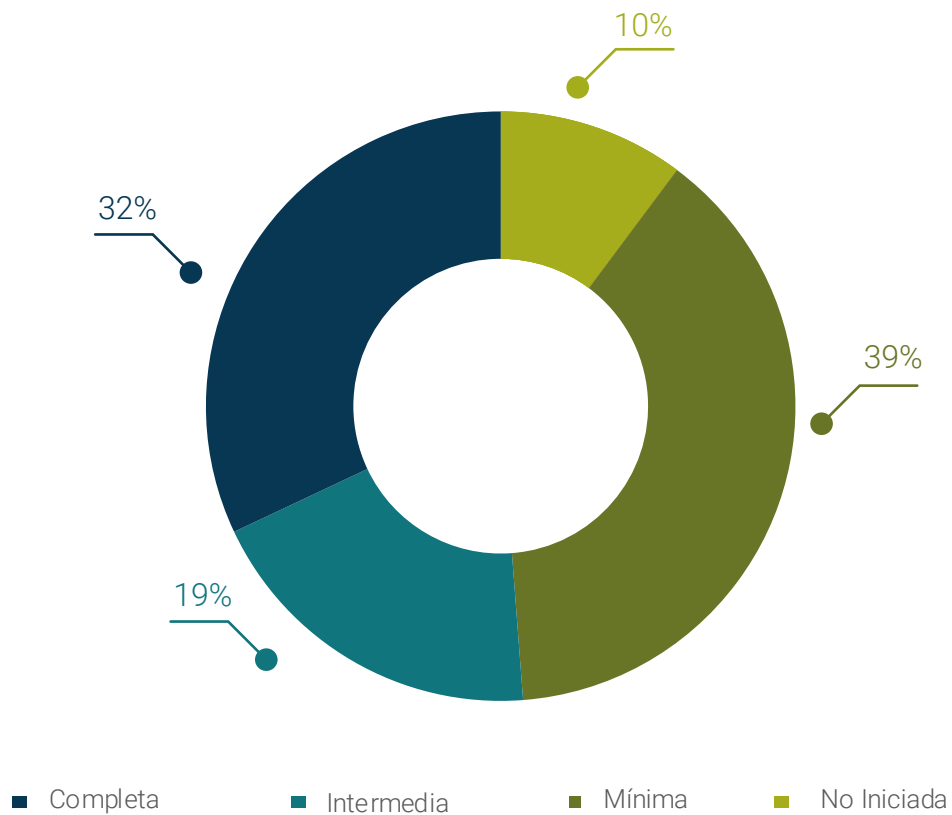
En esta ocasión el análisis cuantitativo presentado por el Instituto Kroc en el informe se divide en tres partes. En primer lugar, esta sección presenta el estado general de la implementación conforme a la metodología de seguimiento definida en el marco de PAM. En segundo lugar, proporciona una visión comparativa respecto de la implementación de los otros 34 ACP bajo observación del Instituto Kroc. Por último, expone el análisis del estado de la implementación desde la perspectiva del PMI.

A noviembre de 2023, como se puede apreciar en el Gráfico 1, el 32% de las disposiciones completó su implementación, el 19% estaba en estado intermedio, el 39% estaba en estado mínimo y el 10% aún no había iniciado su implementación. Estos datos muestran que, al cumplirse el séptimo año de implementación, el 49% de los compromisos se encuentra en nivel mínimo y no iniciado, sobre los cuales no se cuenta con evidencia que demuestre su viabilidad para ser completados antes de que venza el plazo establecido para ello.



Gráfico 1

## Estado de la implementación del Acuerdo Final a noviembre 2023



A partir de este análisis del estado de la implementación del Acuerdo Final, el Instituto Kroc llegó a cinco conclusiones:

- ❖ La implementación del Acuerdo Final no se ha detenido; sin embargo, los cambios experimentados en los niveles de implementación a lo largo de cada año han sido escasos, lo cual se refleja en los altos niveles de disposiciones en estado mínima y no iniciado.
- ❖ El Instituto Kroc identificó que desde noviembre de 2018 el porcentaje anual de disposiciones que iniciaron su implementación aumentó en promedio 4%. En 2023, este porcentaje fue del 2%, por debajo del promedio anual, aunque superior al 1% registrado en 2022.





- ❖ Los puntos 3 y 6 fueron los que registraron mayores niveles de implementación, mientras que los puntos 1 y 2 registraron los menores niveles. Por su parte, los puntos 4 y 5 se situaron en un nivel promedio, alineándose con la tendencia que se observó en el estado general de la implementación.
- ❖ A excepción del Punto 4, en este periodo de análisis todos los puntos experimentaron cambios en sus niveles de implementación. Es relevante señalar que los puntos 1 y 6 fueron especialmente dinámicos, ya que tuvieron cambios en todos los niveles de implementación.
- ❖ La disparidad en los niveles de implementación de los puntos del Acuerdo Final, aunque puede atribuirse a la secuencia inherente en la ejecución de los compromisos, también puede indicar ciertas deficiencias en la aplicación del principio de integralidad como guía orientadora del proceso. La divergencia observada sugiere que la orientación holística y equitativa de los compromisos asumidos puede no estar siendo completamente efectiva.

Por otra parte, la experiencia comparada demuestra que hasta el momento ningún ACP ha logrado obtener una puntuación de 100. Aunque, se destaca que 16 de los 34 ACP han alcanzado una puntuación de 80 o superior, lo que se considera un rango de Puntuación Agregada de Implementación (AIS por sus siglas en inglés) alto y factible. El análisis realizado por el Instituto Kroc establece que es altamente improbable que un acuerdo de paz alcance una AIS superior a 80 si su implementación se estanca antes de alcanzar una puntuación superior a este número. El Acuerdo Final de Colombia, a noviembre de 2023, había logrado una puntuación de 69,55 y aún no ha experimentado periodos de estancamiento, a pesar de haber estado cerca de hacerlo. De conformidad con la trayectoria del Puntaje Agregado de Implementación del Acuerdo Final, el pico más alto se experimentó al concluir el segundo año de implementación (2018). Después de esto, los cambios en las puntuaciones anuales han sido mínimos, pues entre 2018 y 2023 el puntaje de implementación cambió en 9,3 puntos. Es imperativo aumentar los niveles de implementación para evitar un periodo de inactividad que impida alcanzar un alto nivel de implementación al final de los 15 años proyectados para su ejecución.

El Instituto Kroc incorpora un análisis del estado de la implementación a través del resultado del desempeño de los indicadores contenidos en el PMI. El análisis se realiza de acuerdo a tres momentos establecidos a partir del cronograma estipulado por el PMI: aquellos indicadores de implementación



temprana que debieron culminar entre 2017 y 2022 (172 indicadores), aquellos indicadores de implementación de mediano plazo que debieron culminar entre 2023 y 2026 (178 indicadores) y aquellos indicadores de largo plazo proyectados para culminar entre 2027 y 2031 (167 indicadores). Así, a noviembre de 2023, de los indicadores de implementación temprana, tres aún no contaban con ficha técnica y de los 169 restantes, el 49% (82 indicadores) no cumplió su meta en el tiempo establecido. Respecto de los indicadores de mediano plazo, nueve no contaban con ficha técnica y el 33% (56 indicadores) registró un bajo desempeño con avances generales por debajo del 50% de la meta. Por último, de los indicadores de largo plazo, el 4% no contaba con ficha técnica y de los 160 restantes, el 88% estaba proyectado a completarse en 2031.

## **Análisis del estado de implementación de los enfoques transversales**

### **Enfoque de género**

La implementación del enfoque de género se ha caracterizado en los últimos años por ser heterogénea entre los puntos con un alto nivel de concentración de disposiciones en el estado mínimo y tener un ritmo más lento que el de la generalidad del Acuerdo Final. A noviembre de 2023, el 15% de las 130 disposiciones que deben incorporar el enfoque de género estaba sin iniciar, ya sea porque la disposición no había iniciado su implementación o porque se estaba implementando sin tener en cuenta el enfoque. El 53% se encontraba en estado mínimo de implementación, el 19% en estado intermedio y el 12% se había completado. El Instituto Kroc documentó iniciativas y gestiones en la implementación del enfoque de género que tienen el potencial de mejorar los niveles de implementación en el corto y mediano plazo. No obstante, el impulso al enfoque aún no es suficiente para revertir la tendencia que ha tenido su implementación desde el inicio.

Adicionalmente, el Instituto Kroc identificó algunas tendencias generales de los aspectos transversales de la implementación del enfoque de género en el periodo de análisis. En primera medida, las garantías para la participación plena de las mujeres y personas LGBTIQ+ en las instancias derivadas del Acuerdo Final, así como para la materialización del enfoque de género, continuaron siendo insuficientes. En 2023 las instancias de impulso y seguimiento al Acuerdo Final, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), no contaron con participación paritaria de mujeres. Por otra parte, la economía del cuidado comenzó a ganar relevancia





en ciertos aspectos de la implementación del Acuerdo Final. El informe resalta el reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como una actividad productiva en el sector rural para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector de agricultura y de desarrollo rural. De igual forma, el Instituto Kroc reconoce los esfuerzos de articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final, así como la reactivación de la Alta Instancia de Género del Gobierno.

## Enfoque étnico

En este periodo de reporte, la implementación del enfoque étnico del Acuerdo Final continuó experimentando rezagos significativos al compararse con la implementación general. A noviembre de 2023, el 13% de las 80 disposiciones con enfoque étnico no había iniciado su implementación, el 61% se encontraba en estado mínimo, el 14% en estado intermedio y únicamente el 13% se encontraba completo. Los compromisos del Capítulo Étnico del Acuerdo Final evidenciaron bajos niveles de implementación. De los 13 compromisos que según la metodología del Instituto Kroc componen al Capítulo Étnico, dos se encontraban sin iniciar, ocho registraron un avance mínimo, dos estaban en estado intermedio y sólo uno se completó. El estado de implementación del Capítulo Étnico siguió la misma tendencia de implementación de las otras 67 disposiciones del enfoque étnico. Se destaca que durante el año 2023 el enfoque étnico no evidenció cambios cuantitativos en comparación con el año inmediatamente anterior.

El Instituto Kroc identificó las principales tendencias generales de los aspectos transversales de la implementación del enfoque étnico en el periodo de análisis. Se registró la realización de actividades de planeación y gestión para impulsar el enfoque étnico; sin embargo, se advierte que estas acciones aún no se materializan en mejores niveles de implementación. Se resaltan principalmente las acciones incluidas en el PND 2022-2026 que buscan acelerar el cumplimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), la gestión catastral en territorialidades étnicas y el trazador presupuestal para comunidades étnicas. Por otra parte, se mantienen los retos en el desarrollo de los procesos de consulta y concertación con los pueblos étnicos en el marco del Acuerdo Final. Todavía están pendientes compromisos como la reparación colectiva o el desminado humanitario. Asimismo, el informe menciona la firma por parte del Gobierno nacional del Pacto por el Capítulo Étnico, resaltando la importancia de



garantizar una adecuada articulación con las organizaciones étnicas, así como establecer un instrumento de seguimiento y monitoreo que permita evidenciar los avances alcanzados.

## Análisis de la implementación por punto del Acuerdo Final

### Punto 1

A noviembre de 2023, el 6% de las disposiciones del Punto 1 no había iniciado su implementación, el 70% estaba en estado mínimo, el 18% en estado intermedio y el 6% en estado completo. En comparación con el periodo anterior, se registró una disminución de dos puntos porcentuales en las disposiciones sin iniciar, que pasaron de 8% a 6% y un aumento en la misma proporción de los compromisos en estado mínimo de implementación, que pasaron de 68% a 70%. Estos cambios se presentaron por la aprobación del Acto Legislativo de creación de la Jurisdicción Especial Agraria y la presentación del proyecto de ley que busca crear las bases para generar un marco normativo para que los municipios fijen las tarifas del Impuesto Predial Unificado en el marco de la actualización catastral con enfoque multipropósito. Las disposiciones en estado completo aumentaron dos puntos porcentuales, pasando de 4% a 6%, como resultado de la activación de la fuente de donación de tierras del Fondo de Tierras y el compromiso de incorporar en el PND 2022-2026 las prioridades y metas de los PDET.

El Punto 1 presentó diferentes avances cualitativos en este periodo. Se aprobó el Acto Legislativo que reconoce al campesinado como sujeto de derechos de especial protección constitucional, se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria, fue fortalecida e impulsada la implementación de la figura de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y un número significativo de planes, programas y proyectos previstos en el Punto 1 del Acuerdo Final fueron incluidos en el PND 2022-2026. Igualmente, el Gobierno nacional concluyó la consulta previa con los pueblos indígenas para implementar el Catastro Multipropósito. Durante el periodo de análisis del informe, se crearon 164 mesas comunitarias como mecanismo ampliado de participación PDET, se expidió la última Hoja de Ruta PDET y se inició la construcción de la metodología de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).



De igual forma, el Punto 1 sigue representando grandes retos para la implementación del Acuerdo Final. Una situación constante en el periodo de análisis fue la inconsistencia institucional en el reporte de cifras oficiales en materia de formalización y adjudicación de tierras. Esto generó diferentes cuestionamientos en la opinión pública sobre la transparencia y confiabilidad de la información producida por el Gobierno nacional sobre este tema. Por otra parte, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), en su mayoría, no evidenciaron una implementación robusta. El Instituto Kroc identificó que esta situación se pudo presentar por el proceso de revisión y ajuste de los planes realizada el primer semestre del 2023. Si bien este ejercicio puede traer beneficio a las poblaciones focalizadas, resulta crítico el bajo desempeño de estos planes durante el séptimo año después de la firma del Acuerdo Final.

El Instituto Kroc documentó la persistencia en las brechas existentes entre la implementación general del Punto 1 y la implementación de los compromisos con enfoque de género y étnico en este punto. En relación con el enfoque de género, se presentaron cambios leves en los niveles de implementación, principalmente en las disposiciones sin iniciar o en estado intermedio. No obstante, continúa un amplio rezago en la implementación del enfoque de género en la Reforma Rural Integral, que se hace evidente con la carencia de indicadores transformadores para las mujeres en instrumentos como los PNRRI o las iniciativas PDET. En el caso de los compromisos con enfoque étnico no se evidenciaron cambios en el estado de implementación. Esto, encuentra sustento en la falta de claridad de las cifras sobre el acceso a tierras de los pueblos étnicos, los bajos niveles de inclusión de este enfoque en los PNRRI y las brechas en la implementación de las iniciativas propias étnicas del PDET.

Por medio de los Barómetros Regionales, el Instituto Kroc documentó la experiencia territorial de elaboración de la Hoja de Ruta de la subregión de Pacífico Medio desde la perspectiva del proceso participativo realizado entre la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Mesa Técnica PDET de Pacífico Medio que tuvo lugar durante el 2023. Este proceso permitió que al cierre del periodo de este informe se aprobara esta última Hoja de Ruta. También, registró que la subregión de Pacífico Medio enfrentó obstáculos en la implementación de la Hoja de Ruta PDET, como la suspensión de actividades de los Grupos Motor y la Mesa Técnica PDET. A pesar de estos retos, la ART redirigió sus esfuerzos para fortalecer las relaciones con los mecanismos de participación, destacándose como buena práctica el ejercicio de diálogo y concertación. A través del ejercicio de diálogo y participación de



las comunidades, en noviembre de 2023 fue publicada la Hoja de Ruta. Si bien los enfoques étnico y territorial cuentan con gran protagonismo en este instrumento, aún persiste el desafío de integrar el enfoque de género.

## Punto 2

A noviembre de 2023, el 26% de las disposiciones del Punto 2 no había iniciado su implementación, el 43% se encontraba en estado mínimo, el 18% en estado intermedio y el 14% ya había completado su implementación. De acuerdo con la metodología del Instituto Kroc, alrededor del 70% de los compromisos sobre participación política (disposiciones sin iniciar y en estado mínimo) a esta fecha carecían de evidencia sobre su viabilidad para ser implementados en el tiempo estipulado en el Acuerdo Final. Por lo anterior, es necesario un mayor esfuerzo de las entidades implementadoras en el corto plazo para acelerar la implementación de los compromisos que fueron pactados por las partes para fortalecer la participación política.

En el periodo de análisis de este informe se presentaron dos cambios en los niveles de implementación respecto del periodo anterior. El primero se dio por la eliminación de los compromisos del Acuerdo Final en la versión de la reforma política aprobada en diciembre de 2022, lo que llevó a una disminución de las disposiciones en estado mínimo y a un aumento de las disposiciones sin iniciar. El segundo se produjo por la radicación en agosto de un proyecto para reformar la Ley 152 de 1994. Esto llevó a un aumento en las disposiciones en estado mínimo (quedando en 43% para la fecha de corte de este informe) y a la disminución de aquellas no iniciadas (quedando en 26% para la fecha de corte de este informe). No se presentaron cambios en los niveles intermedio y completo de implementación del Punto 2, lo que evidencia un estancamiento en estos dos niveles durante el último año.

Desde los enfoques de género y étnico, la implementación no presentó movimientos en los niveles de implementación durante el periodo de análisis. El estado de estos enfoques refleja un estancamiento en los compromisos de este punto, debido a que no han iniciado su implementación o no han sido implementados en los términos planteados por el Acuerdo Final. Para resolver esta situación, es necesario que el Gobierno nacional efectúe una evaluación intermedia de las estrategias desarrolladas para implementar el Punto 2 y, con base en ello, realice los ajustes necesarios para garantizar los objetivos planteados en el Acuerdo Final en materia de participación.



Durante el periodo de análisis se presentaron avances cualitativos en los compromisos del Punto 2 que pueden impulsar cambios en los niveles de implementación en el corto y mediano plazo. El Congreso aprobó la reforma al Código Electoral con medidas que fortalecen la aplicación de medios electrónicos en los procesos electorales y la participación de grupos étnicos, mujeres y personas LGBTIQ+. Asimismo, se adelantaron otras acciones legislativas y de política pública para fortalecer la participación política de las mujeres y personas LGBTIQ+. Si bien se aprobó el proyecto de ley para garantizar la participación paritaria de las mujeres en escenarios de toma de decisiones, se perdió la oportunidad de materializar el principio de paridad en las listas a corporaciones de elección popular.

Igualmente, se avanzó en la aprobación de ajustes normativos e institucionales al interior de la Policía Nacional para fortalecer las garantías para la protesta y se presentó en el Congreso un proyecto de ley estatutaria para garantizar el derecho a la protesta social que recoge lo pactado en el Acuerdo Final. La apertura de nuevas convocatorias para emisoras comunitarias y étnicas, y la adjudicación de viabilidades para el licenciamiento de 68 emisoras étnicas también fueron un avance a destacar durante el periodo.

Otros compromisos de este punto continuaron presentando rezagos y retos para su efectiva implementación. Este es el caso de la propuesta de reforma política, la cual fue archivada en el Congreso evidenciando la necesidad de un consenso amplio entre las fuerzas políticas para transformar el sistema político electoral. Las elecciones regionales de 2023 evidenciaron que, aunque se avanzó en la instalación de puestos de votación, continúan los problemas de transparencia en el uso de los softwares electorales y en la financiación electoral. También persisten graves problemas en las garantías de seguridad para quienes ejercen la política, en especial para quienes presentan sus candidaturas a cargos de elección popular. Durante estas elecciones se presentó un aumento significativo de la violencia contra las mujeres candidatas.

A través de la estrategia de Barómetros Regionales, el Instituto Kroc destaca que el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) ha sido más dinámico allí donde se ha contado con el acompañamiento y financiación de la OACP y de la cooperación internacional. Sin embargo, la mayoría de los CTPRC todavía no emiten conceptos formales o recomendaciones a las entidades territoriales sobre la construcción de paz, ni tienen una asignación presupuestal suficiente para implementar su plan de acción.



### Punto 3

A noviembre de 2023, el 9% de las disposiciones del Punto 3 no había iniciado su implementación, el 22% estaba en estado mínimo, el 19% en estado intermedio y el 51% en estado completo. El Punto 3 del Acuerdo Final registró cambios en los niveles de implementación mínimo y no iniciado. Las disposiciones completas se mantuvieron en 51% y las disposiciones en el nivel intermedio permanecieron en 19%. Las disposiciones en nivel mínimo aumentaron de 19% a 22% y las disposiciones en nivel de implementación no iniciado disminuyeron de 11% a 9%. Estos cambios se dieron en cuatro disposiciones relacionadas con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) que iniciaron su implementación con la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Política de Desmantelamiento). La política fue formulada como un instrumento para garantizar el enfoque de seguridad humana, con perspectiva de género y feminista en los territorios.

En cuanto al enfoque de género, fue incorporado en la mayoría de las acciones que dinamizaron el Punto 3 en el periodo cubierto por este informe, pero continuó evidenciando un ritmo mucho menor de implementación, lo que es particularmente notorio en el nivel mínimo de implementación y en el nivel completo en donde se evidenciaron las brechas más amplias. Durante el periodo de reporte, las disposiciones con enfoque étnico del Punto 3 no registraron cambios cuantitativos con relación al periodo anterior.

El informe destaca la inclusión del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y el Programa de Reincorporación Integral (PRI) en el PND 2022-2026. Estos instrumentos, además, incorporan transversalmente los enfoques de género y étnico y se destacan como uno de los principales hitos en el proceso de reincorporación. Asimismo, el informe resalta los avances alcanzados en materia de acceso y adjudicación de tierras para la población firmante; sin embargo, evidencia el gran reto que aún representa el acceso a vivienda para esta población. En cuanto a la garantía de la sostenibilidad de proyectos productivos, el Instituto Kroc documentó avances por parte del CNR en la consolidación de estrategias para la sostenibilidad de proyectos e iniciativas colectivas. No obstante, se registraron menores avances en la concertación de estrategias para el seguimiento y el apoyo técnico a proyectos individuales.





En este periodo se concretó la protocolización del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de firmantes pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Para avanzar en la implementación efectiva de acciones de reincorporación con enfoque étnico, es necesario articular estos programas con el PRI y éste adecuarse en el SNR. Por otra parte, el informe destaca los avances en la construcción de medidas de seguridad y protección con enfoque de género para las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. Igualmente, se reitera la preocupación por la violencia contra la población firmante, situación que demuestra que las acciones de protección del Gobierno nacional han sido insuficientes o aún no se materializan. En el 2023 se registraron 46 homicidios de hombres, 20 tentativas de homicidio (cuatro contra mujeres) y nueve desapariciones de hombres firmantes.

Desde el monitoreo que adelanta el Instituto Kroc a través de la estrategia de los Barómetros Regionales, se identificó el bajo nivel de articulación interinstitucional para implementar a nivel territorial las recomendaciones formuladas en las Alertas Tempranas (AT) emitidas por la Defensoría del Pueblo. Lo anterior, en la medida en que los riesgos advertidos evolucionaron o, incluso, tendieron a agravarse. Igualmente, en algunos casos no se han creado los Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Rápida (CTARR) de los que trata el Decreto Ley 2124 de 2017. Si bien se pudo documentar una buena práctica en el municipio de Puerto Libertador (Córdoba), aún existen limitaciones en la capacidad de respuesta institucional frente a las AT, debido a las deficiencias administrativas y presupuestales.

#### **Punto 4**

Para el periodo de reporte de este informe, el 3% de las disposiciones del Punto 4 se encontraba en estado no iniciado, el 45% en estado mínimo, el 29% en estado intermedio y el 23% estaba completo. A diferencia del comportamiento de los demás puntos del Acuerdo Final, el Punto 4 no presentó variaciones en los niveles de implementación entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023. El Instituto Kroc advierte que los compromisos en estado mínimo corren el riesgo de no completarse dentro del plazo establecido en el Acuerdo Final, teniendo en cuenta la falta de evidencia de avances en aspectos clave como las soluciones colectivas a los Planes de Atención Inmediata (PAI) Comunitario o la integralidad de este punto con los PDET y la Reforma Rural Integral.



Los niveles de implementación de las disposiciones con enfoque de género del Punto 4 no presentaron variaciones con respecto a noviembre de 2022. En comparación con la generalidad del punto, el enfoque de género continuó registrando menores niveles de implementación, lo que es más evidente en el nivel completo. Un comportamiento similar fue observado en las disposiciones con enfoque étnico del Punto 4, las cuales no experimentaron cambios cuantitativos durante el periodo de análisis y la mayoría de sus disposiciones se encontraba en estado mínimo de avance.

Durante el periodo de análisis, el Gobierno nacional publicó la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” 2023-2033. A pesar de lo anterior, a la fecha de corte de este informe aún no se había expedido el capítulo de género de la política, así como tampoco se había realizado la consulta previa con comunidades étnicas ni se había elaborado el Plan de Acción que materialice lo dispuesto en la política. El Instituto Kroc documentó percepciones positivas de la sociedad civil acerca de esta política. Por un lado, se destacaron avances como el cambio de narrativas y la respuesta a fenómenos de consumo de sustancias psicoactivas desde una perspectiva de derechos. No obstante, también se presentaron críticas importantes como la persistencia de la erradicación forzada y la falta de claridad en torno a la sostenibilidad y financiamiento de las estrategias propuestas en la política.

Por otra parte, el lanzamiento de la política se dio en el marco de un aumento histórico en las áreas de cultivos de uso ilícito, de acuerdo con el último reporte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), así como la persistencia en los niveles de inseguridad en los territorios PNIS. Adicionalmente, persisten los reclamos de las personas ubicadas en municipios PNIS frente a la implementación de este programa. En esta medida, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se pronunciaron frente a las acciones de tutela presentadas por personas beneficiarias del programa. De igual forma, el acceso a la información sobre los avances del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar fue disperso y los indicadores del PMI no permitieron contar con datos actualizados sobre sus avances en el año, especialmente en lo relacionado con los enfoques de género y étnico y las familias retiradas, suspendidas o reactivadas.

El informe destaca la creación de la segunda fase de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI) del PNIS por parte del Gobierno nacional. Esta medida representó un alivio económico para las familias beneficiarias; sin embargo, careció de la participación y consulta adecuada de las instancias del PNIS y de la CSIVI. En el periodo de análisis se documentaron algunas reactivaciones de los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) del PNIS,



los cuales afrontaron desafíos como el limitado acompañamiento técnico o la ausencia de planes de trabajo a corto y mediano plazo. Además, pese a los anuncios sobre el nuevo programa de sustitución de economías ilegalizadas, al corte de este informe aún no se conocen mayores detalles sobre esta estrategia. Esto ha generado incertidumbre sobre la implementación de los otros componentes del PNIS como los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), el protocolo de género, el PAI Comunitario y el tratamiento penal diferenciado en los términos del Acuerdo Final, el cual todavía no ha sido aprobado por el Congreso.

El Instituto Kroc pudo documentar que en el periodo de este informe se registró un aumento del 95% en accidentes por la presencia de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). Por tal razón, se destaca la necesidad de implementar con carácter urgente el nuevo Plan Operativo 2023-2025. A su vez, aunque se elaboró una estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico, aún no se han podido adoptar los mecanismos jurídicos necesarios para su implementación. En lo referente al consumo de sustancias psicoactivas, se destacó la destinación de COP 9.349 millones del Plan Plurianual de Inversiones para cumplir con el componente de prevención del consumo y salud pública del Acuerdo Final. A pesar de esto, aún está pendiente la creación del Programa Nacional de Intervención Integral y del Sistema Nacional de Atención al consumidor, compromisos establecidos en el Acuerdo Final.

A pesar de los avances en la formulación de instrumentos de planeación, planes y políticas que pueden favorecer el avance de los compromisos de este punto, como el PND 2022-2026, la Política de Drogas o la estrategia asociada al narcotráfico, a noviembre de 2023 éstos no se habían materializado prolongando un estancamiento en las disposiciones de este punto. Es necesario promover una implementación coordinada, liderada por una entidad que pueda impulsar avances cohesionados a nivel nacional y territorial, articulando las estrategias conforme a los principios y objetivos establecidos tanto en el Punto 4 como en el Punto 1 del Acuerdo Final.

A través de los Barómetros Regionales, el Instituto Kroc hizo un análisis de los desafíos que enfrentaron las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS en cinco subregiones PDET, prestando especial atención a la reactivación de los CMES en los departamentos de Arauca y Norte de Santander. En estas subregiones, identificó varios retos comunes como la falta de convocatorias regulares a las instancias y el limitado acompañamiento para fortalecer su proceso organizativo y conocimiento sobre los componentes del PNIS. Otros retos compartidos fueron la ausencia de planes de acción a corto



y mediano plazo y de informes de seguimiento y evaluación del PNIS y los PISDA y, la disparidad subregional en la implementación participativa del PNIS. En este análisis, el Instituto Kroc identificó que para mejorar la participación incidente de los líderes y las lideresas, con ocasión de la reactivación de los CMES, es necesario que se reconozcan y cumplan las funciones para las que fueron creadas las instancias PNIS, como las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y los Consejos Asesores Territoriales (CAT). Igualmente, que se fortalezcan las capacidades de sus integrantes para tal fin.

## Punto 5

A noviembre de 2023, el 11% de las disposiciones del Punto 5 no había iniciado su implementación, el 34% se encontraba en estado mínimo, el 20% en estado intermedio y el 34% había completado su implementación. Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, el Punto 5 reflejó un aumento de dos puntos porcentuales en el número de disposiciones en nivel completo. Este aumento fue producto, por un lado, de la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas por parte de la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Por otro lado, obedeció a la puesta en marcha y consolidación del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CSM), a la presentación de su primer informe de actividades y a la presentación del proyecto de ley de reforma a la Ley 1448 de 2011.

Hasta noviembre de 2023, todas las disposiciones con enfoque de género del Punto 5 habían iniciado su implementación, a diferencia de noviembre de 2022 periodo en el que el 9% estaba sin iniciar, cuando aún no se había iniciado el compromiso relacionado con la presentación de informes del CSM incorporando el enfoque territorial, diferencial y de género. Como resultado, durante este periodo, las disposiciones con enfoque de género de este punto en estado mínimo aumentaron en nueve puntos porcentuales. En periodo cubierto por este informe, las disposiciones con enfoque étnico del Punto 5 no tuvieron cambios cuantitativos.

Los compromisos del Punto 5 del Acuerdo Final presentaron avances cualitativos, pero también evidenciaron grandes retos en su implementación. El primer informe del CSM abordó, entre otros asuntos, la inclusión de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) en el PND 2022-2026.



Este ejercicio concluyó que en el PND fueron incorporadas 14 de las 67 recomendaciones contenidas en el capítulo de Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV.

El informe indica que con la llegada de Luz Janeth Forero Martínez a la Dirección de la UBPD para el periodo 2023-2028 se adoptaron medidas para la reorganización de los grupos internos de trabajo territorial existentes, y se crearon algunos nuevos en el Cesar, Huila, Santander y Eje Cafetero. Asimismo, la UBPD cumplió con su compromiso de consolidar el universo de personas dadas por desaparecidas: 103.838 personas a noviembre de 2023. Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron preocupaciones respecto de la Mesa de Asistencia Técnica de Género, pues indicaron que ésta se transformó en un escenario de socialización de información. De igual forma, expresaron preocupaciones por la eliminación de algunos cargos de coordinación que tenía el Grupo Interno de Trabajo de Enfoques Diferenciales y de Género.

En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el Instituto Kroc destaca que durante el periodo de análisis la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas (SRVR) llevó a cabo dos audiencias públicas de reconocimiento y profirió cinco autos de determinación de hechos y conductas, en los cuales imputó a 79 comparecientes. Con ello, se aproxima la fase de reconocimiento y, en consecuencia, las próximas resoluciones de conclusiones o la activación de la competencia de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) para los casos de no reconocimiento. Las organizaciones de víctimas manifestaron críticas y preocupaciones relacionadas con las garantías para su participación efectiva en las audiencias de reconocimiento y en las fases previas a la expedición de los autos de determinación de hechos y conductas. Adicionalmente, si bien la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) avanzó en algunas de sus actividades, todavía no se han proferido las primeras sentencias con las correspondientes sanciones propias.

El informe destaca la apertura formal del Caso 011 sobre violencias basadas en género, sexuales, reproductivas, y crímenes cometidos por prejuicio. A pesar de este avance, las organizaciones de víctimas y de mujeres han manifestado que la SRVR debe desarrollar metodologías de investigación y participación que respeten la confidencialidad de las víctimas, que brinden apoyo psicosocial adecuado y que no las revictimicen, entre otros aspectos. Asimismo, las organizaciones de víctimas han insistido en la necesidad de que las medidas restauradoras para este caso sean realmente transformadoras y cuenten con la participación de las víctimas en su construcción.



El Instituto Kroc documentó que el programa de reparación colectiva continuó presentando dificultades y retrasos en su implementación. Del total de sujetos de reparación colectiva (971), apenas el 6,1% completó la implementación de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). De éstos, únicamente dos son étnicos, pese a que la mayoría de sujetos de reparación colectiva (688) corresponden a esta clasificación. Adicionalmente, persistieron las falencias en la coordinación y articulación con otros programas del Acuerdo Final como los PDET, los PISDA y la Reforma Rural Integral. Finalmente, a través de la estrategia de Barómetros Regionales, el Instituto Kroc constató que de los 181 planes de retorno y reubicación a los que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) acompaña, sólo el 2,2% se ha cerrado. La persistencia del conflicto armado y otras formas de violencia en los territorios PDET representa el principal reto para avanzar en la implementación de estos planes.

## Punto 6

A noviembre de 2023, el 6% de las disposiciones del Punto 6 no había iniciado su implementación, el 21% estaba en estado mínimo, el 14% en estado intermedio y el 58% había completado su implementación. En el periodo analizado en este informe, el Punto 6 sólo experimentó un cambio de un punto porcentual entre el nivel no iniciado y mínimo debido a la presentación del proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 y contribuye a que los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) incluyan el Acuerdo de Paz. Sobre los enfoques transversales, las disposiciones con enfoque de género y étnico del Punto 6 no tuvieron cambios en sus niveles de implementación a noviembre de 2023.

A pesar de los bajos cambios en los niveles de implementación, varios compromisos tuvieron avances cualitativos. Se expidió el PND 2022-2026 que incluyó varias medidas alineadas con el Acuerdo Final y discriminó una partida presupuestal específica para el sector paz. Asimismo, el Instituto Kroc resalta la importancia de las sesiones regulares que tuvo la CSIVI en el periodo de análisis, así como su diálogo con las instancias de género y étnica: Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (Instancia Especial de Mujeres) y la IEANPE. En este punto, el Instituto Kroc llama la atención sobre la falta de recursos destinados para el funcionamiento de las instancias, situación que ha dificultado la adecuada ejecución de su mandato.



Los niveles de implementación del Punto 6 durante este último año pueden explicarse principalmente por tres razones. Primero, porque entre diciembre del 2022 y noviembre del 2023 las autoridades implementadoras no avanzaron en el cumplimiento de tareas rezagadas como la revisión anual del PMI y la planeación y desarrollo de las sesiones territoriales e informes conjuntos de la CSIVI. Segundo, en el periodo analizado persistieron los bajos niveles de implementación de los 13 compromisos del Capítulo Étnico, los cuales representan cerca del 15% de las disposiciones de este punto y de las cuales 10 se encuentran en estado mínimo o no iniciado. Tercero, desde el 2017 quedaron pendientes ocho compromisos de las prioridades normativas, los cuales al no cumplirse en los primeros 12 meses después de la firma del Acuerdo Final, quedaron permanentemente en los niveles más bajos de implementación.

Por otra parte, el Instituto Kroc documentó los hallazgos de la Contraloría General de la República (CGR) respecto de la baja adjudicación de recursos para el cumplimiento del enfoque étnico. Desde 2018 a 2022, se destinó el 4,1% del total de recursos del Presupuesto General de la Nación al Acuerdo Final. En esta oportunidad, el ente de control no incluyó un apartado de hallazgos sobre la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final y a lo largo del informe las menciones a este asunto son mínimas. A pesar de lo anterior, la CGR informó al Instituto Kroc que estaba preparando un informe específico sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final. Adicionalmente, durante 2023 se aprobó la nueva metodología del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz), la cual busca mayor equidad en la distribución de los recursos. En noviembre de 2023 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la ART cerraron la primera convocatoria del OCAD Paz que asignará recursos por COP 585 mil millones.

El Instituto Kroc, a través de la estrategia de Barómetros Regionales, revisó nueve programas de gobierno departamentales y 30 municipales de nueve subregiones PDET en las que tiene presencia, con el fin de analizar la incorporación de componentes del Acuerdo Final. En este análisis, encontró que los 39 programas de gobierno incorporaron acciones que se relacionan con lo establecido en los puntos 1 (85%) y 5 (69%). No obstante, los puntos 6 (18%), 4 (28%), 2 (38%) y 3 (41%) evidenciaron una menor articulación con los programas de gobierno. A su vez, identificó que el 92% de los programas incluyen algún tipo de acción relacionada con el enfoque de género y el 72% con el enfoque étnico, aunque estas trascienden lo establecido en el Acuerdo Final. De acuerdo con estos hallazgos, el Instituto Kroc reitera la necesidad de articular los instrumentos de planificación territorial con el Acuerdo de Paz de manera integral.



## Oportunidades generales

El informe comprensivo concluye identificando las siguientes oportunidades generales para aumentar los niveles de implementación del Acuerdo Final:

- ❖ Revisar y ajustar los indicadores del PMI que no muestren avances satisfactorios y designar indicadores para los compromisos que aún no tienen.
- ❖ Conformar y convocar al Gabinete de Paz creado a través de la Ley de Paz Total para promover la coordinación intersectorial para la implementación del Acuerdo Final.
- ❖ Promover una estrategia orientada a territorializar el principio de integralidad en la implementación del Acuerdo Final.
- ❖ Concentrar el respaldo técnico, político y financiero de la cooperación internacional en la implementación del Acuerdo Final, mediante acciones que fortalezcan la territorialización del principio de integralidad.





# Introducción

En noviembre de 2023, concluyó el séptimo año de implementación del Acuerdo Final, marcando el cierre de un nuevo ciclo de monitoreo por parte del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Instituto Kroc). Desde 2016, a través de la Iniciativa Barómetro de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés), el Instituto Kroc monitorea y reporta los niveles de implementación según el mandato que le fue otorgado en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final. En esta ocasión, mediante este octavo informe comprensivo, el Instituto Kroc presenta los resultados del seguimiento a la implementación en el periodo comprendido entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023.

El informe se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo explica la metodología de PAM del Instituto Kroc y las innovaciones metodológicas que realizó el equipo de la Iniciativa Barómetro para hacer seguimiento al Acuerdo Final. El segundo capítulo presenta el análisis comparado internacional, que en esta oportunidad se enfoca en la inclusión de compromisos sobre reintegración en Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP) monitoreados por PAM, cuyos hallazgos se contrastan con los compromisos sobre reincorporación establecidos en el texto del Acuerdo Final colombiano.

El tercer capítulo es el más extenso y se enfoca en la presentación del estado de implementación efectiva de los 578 compromisos del Acuerdo Final desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. Este capítulo incluye un análisis cuantitativo del estado general de la implementación, además de analizar las tendencias durante este año y el comportamiento de los niveles de implementación con respecto al PMI. También, incluye un análisis comparativo del estado de la implementación desde una perspectiva cuantitativa del Acuerdo Final y los 34 ACP seguidos por PAM.

De igual forma, en este capítulo son abordados los enfoques diferenciales de género, étnico y territorial. En este informe, el análisis diferencial por enfoques se desarrolla de manera general y de manera transversal en el análisis de la implementación de cada uno de los seis puntos del Acuerdo Final. En la sección general, el Instituto Kroc presenta el análisis cuantitativo del estado de la implementación de las disposiciones que componen las submatrices de los enfoques de género y étnico, junto con una valoración de las principales tendencias de implementación. Para el enfoque territorial, además de las tendencias, se proporciona un análisis cualitativo del proceso de implementación basado en la documentación y análisis realizado

por los Barómetros Regionales durante 2023. Asimismo, esta sección presenta oportunidades para fortalecer la implementación de los enfoques transversales.

Este capítulo también incluye el análisis por punto del Acuerdo Final, donde se presentan los hallazgos del análisis cuantitativo y cualitativo del estado de los compromisos de cada uno de los seis puntos y las oportunidades para fortalecer su implementación.

En esta oportunidad, el análisis del estado efectivo de la implementación ha sido complementado con una caracterización general de los indicadores del PMI asociados a cada punto y una descripción agregada de los avances, con énfasis en indicadores que presentan las siguientes características: indicadores sin ficha técnica para noviembre de 2023; indicadores con año fin anterior a 2023 y cuyo avance fue inferior a 75%; indicadores con año fin posterior a 2023 y cuyo avance fue inferior a 50%; e indicadores cuyas metas difirieron del alcance de los compromisos del Acuerdo Final. Derivado de este ejercicio, este informe está acompañado de un Anexo Técnico que profundiza y muestra con mayor detalle los datos analizados sobre estos indicadores del PMI. Finalmente, el cuarto y último capítulo del informe identifica las principales oportunidades para mejorar los niveles de implementación general del Acuerdo Final.

Adicionalmente, en la elaboración de este informe el Instituto Kroc tuvo en cuenta elementos clave de contexto para el proceso de implementación. Según el monitoreo realizado por el Instituto Kroc, este séptimo año de implementación estuvo influenciado por los siguientes factores contextuales:

## **1. Configuración e implementación de la política de Paz Total**

El año 2023 inició con la expedición de cinco<sup>3</sup> decretos a través de los cuales el Gobierno nacional estableció el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con cinco grupos al margen de la ley<sup>4</sup>. A pesar de lo anterior, algunos de los decretos expedidos fueron suspendidos por el Gobierno nacional, como fue el caso de la declaratoria de cese al fuego con las

3 i) Presidencia de la República, Decreto 2660 de 2022 (SM), (Colombia, 2022); ii) Presidencia de la República, Decreto 2659 de 2022 (ACSN) (Colombia, 2022); iii) Presidencia de la República, Decreto 2658 2022 (AGC) (Colombia, 2022); iv) Presidencia de la República, Decreto 2657 del 31 de diciembre de 2022 (ELN) (Colombia, 2022; y v) Presidencia de la República, Decreto 2656 del 31 de diciembre de 2022 (EMC) (Colombia, 2022).

4 i) EMC, ii) ELN, iii) AGC, iv) las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN) y v) las agrupaciones Segunda Marquetalia, Comandos de la Frontera Ejército Bolivariano (CDF-EB), Coordinadora Guerrillera del Pacífico.



autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Estado Mayor Conjunto (EMC). El Gobierno nacional mantuvo sus esfuerzos por establecer procesos de conversación con estos grupos armados; sin embargo, no en todos los casos se lograron mantener los acercamientos. Se llevaron a cabo cuatro ciclos de negociación con el ELN<sup>5</sup> y se instaló oficialmente la mesa de negociación con el EMC en octubre<sup>6</sup>. Adicionalmente, se iniciaron conversaciones con bandas criminales en Medellín, Buenaventura y Quibdó<sup>7</sup>. A continuación, el Instituto Kroc destaca los hechos más relevantes relacionados con el direccionamiento de la política de paz del Gobierno nacional.

Por un lado, el 5 de julio de 2023, el Presidente Gustavo Petro firmó el Decreto 1117, a través del cual ordenó el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con el ELN entre el 3 de agosto de 2023 y el 29 de enero de 2024<sup>8</sup>. El cese al fuego estuvo compuesto por nueve protocolos acordados por las partes<sup>9</sup>. Asimismo, fue presentado el Comité Nacional de Participación<sup>10</sup>, el cual fue establecido como un mecanismo compuesto por 81 representantes de 30 movimientos, pueblos, organizaciones, gremios de la sociedad civil, entre otros<sup>11</sup>, que tienen como propósito diseñar el Plan Nacional de Participación. Este plan será la base metodológica para garantizar la participación de la sociedad civil en los siguientes puntos de la agenda y en los diálogos de paz.

El cierre del IV ciclo de negociaciones culminó en septiembre de 2023 con tres acuerdos entre las partes<sup>12</sup>. El más destacado es aquel que declaró al Bajo Calima (Valle del Cauca) y San Juan (Chocó) como zona crítica para acciones y dinámicas humanitarias<sup>13</sup>. Igualmente, se avanzó en la discusión encaminada a declarar al Bajo Cauca, Nordeste Antioqueño y Sur de Bolívar como zonas críticas. El proceso de negociación atravesó una crisis en noviembre de 2023

---

5 "Diálogos con ELN", *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/dialogos-eln/Paginas/Delegacion-de-Paz-del-Gobierno-Nacional.aspx>

6 Presidencia de la República, Decreto 1684 de 2023, Diario Oficial 52.550 (Colombia, 2023).

7 Fundación Ideas para la Paz, "Las Jugadas de la Paz Total", *Multimedia Ideas para la Paz*, accedida el 25 de enero de 2024, <https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/paz-total/index.html#>

8 Presidencia de la República, Decreto 1117 de 2023, Diario Oficial 52.447 (Colombia, 2023).

9 Mesa de Diálogo de Paz entre el Gobierno de la República y el Ejército de Liberación Nacional -ELN, "Avanzamos en el Cese al Fuego y en la Participación" (Comunicado 12, 15 de julio de 2023) <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1680248731206025216>

10 "Instalación del Comité Nacional de Participación: Cuando una sociedad tiene esperanza, cambia", Alto Comisionado para la Paz, 3 de agosto de 2023, <https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/Instalacion-del-Comite-Nacional-de-Participacion.aspx>

11 Mesa de diálogos de paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el ELN, Reglamento Operativo del Comité Nacional de Participación, 14 de julio de 2023.

12 Carlos Arturo Velandia Jagua, *Los Papeles de la Paz Ciclos IV – V* (Bogotá: ABCPaz, 2024) 38.

13 Ibid.



por el secuestro del señor Luis Manuel Díaz, lo que motivó al entonces jefe negociador del Gobierno nacional a convocar una reunión extraordinaria con la delegación del ELN previa al inicio del V ciclo de negociaciones previsto para diciembre<sup>14</sup>. Esta crisis fue superada posteriormente, con el compromiso del ELN de suspender este tipo de prácticas<sup>15</sup>.

Por otro lado, el 16 de octubre de 2023 se instaló la mesa de negociación entre el EMC y el Gobierno nacional. De igual forma, se anunció el inicio del cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional con impacto territorial<sup>16</sup>. El Gobierno nacional protocolizó estos avances a través del Decreto 1684 de 2023. La mesa de negociación sufrió una crisis con posterioridad a la celebración de las elecciones regionales en octubre y el EMC decidió suspenderla unilateralmente para realizar un proceso de consulta interna<sup>17</sup>. El cese al fuego bilateral se mantuvo durante este periodo de suspensión. Posteriormente, a través de un video, el jefe negociador del Gobierno nacional anunció la reanudación de la mesa de diálogos, lo cual tuvo lugar en diciembre de 2023<sup>18</sup>.

Finalmente, mediante la sentencia C-525 de 2023, la Corte Constitucional definió la constitucionalidad de algunos apartados de la Ley 2272 de 2022 que establece el marco jurídico de la política de Paz Total. En su decisión, la Corte señaló que la constitución no impide al Presidente de la República entablar acercamientos y conversaciones con las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto con el fin de lograr su desmantelamiento y sometimiento a la justicia<sup>19</sup>. Adicionalmente, estableció que estos procesos de negociación se enmarcan en las amplias facultades de preservación del orden público que la Constitución, en su artículo 189-4, le otorgó al Presidente de la República. La Corte concluyó que, “para garantizar el principio de separación de poderes, es necesario que exista un marco normativo que rija

---

14 Otty Patiño, Carta Pública, Presidencia de la República, 23 de noviembre de 2023, <https://petro.presidencia.gov.co/Documents/231116-Carta-publica.pdf>

15 Mesa de diálogos de paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el ELN, “Acuerdo sobre la suspensión de las retenciones con fines económicos según la denominación del ELN, durante CFBNT” (Colombia, 17 de diciembre de 2023) <https://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/dialogos-eln/Documents/ACUERDO%2016.pdf>

16 Presidencia de la República, Decreto 1684 de 2023, Diario Oficial 52.550, (Colombia: 2023).

17 “EMC de las FARC suspende Mesa de Diálogos con el Gobierno de Petro”, La Silla Vacía, 5 de noviembre de 2023, <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/emc-de-las-farc-suspende-mesa-de-dialogos-con-el-gobierno-petro/>

18 Tatiana Munevar, “Gobierno anunció la reanudación de la mesa de diálogos con las disidencias: Iván Mordisco había suspendido las conversaciones por incumplimientos”, Infobae, 15 de noviembre de 2023, <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/15/gobierno-anuncio-la-reanudacion-de-la-mesa-de-dialogos-con-las-disidencias-de-ivan-mordisco/>

19 Sentencia C-525/23 del 29 de noviembre de 2023 (Corte Constitucional, 2023).



el sometimiento de estos grupos, el cual debe ser definido y desarrollado por el Legislador (...). Esto significa que debe ser una ley tramitada por el Congreso de la República la que defina los mecanismos procesales y de naturaleza judicial requeridos para el sometimiento a la justicia.

## **2. Persistencia de conflictos armados que afectaron principalmente a comunidades rurales y de manera particular a personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales**

Durante el séptimo año de implementación persistieron diferentes conflictos armados en el territorio nacional que provocaron escenarios humanitarios complejos para las comunidades rurales. Esta situación afectó de manera particular a las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales para quienes no se han garantizado ni protegido sus derechos de manera adecuada.

Lo primero fue corroborado por el CICR quien constató que en 2023 estuvieron activos en Colombia ocho conflictos armados no internacionales<sup>20</sup>. Es decir, hubo ocho escenarios de disputa armada entre grupos armados con capacidad organizativa que superaron los umbrales de intensidad normal de las hostilidades. Tres de ellos corresponden a la confrontación entre las fuerzas estatales y las autodenominadas AGC, el ELN y las facciones de las extintas FARC-EP que no se acogieron al Acuerdo Final (disidencias). Los otros cinco corresponden a la confrontación entre el ELN y las AGC, y entre las disidencias y cuatro grupos: el ELN, las AGC, la Segunda Marquetalia y los Comandos de la Frontera. Según el CICR, el resultado de estos escenarios de conflicto armado provocó serias afectaciones en la población civil que se vio expuesta, entre otras conductas, a homicidios, violencia sexual, reclutamiento, uso y utilización y participación de niños, niñas y adolescentes en las hostilidades, accidentes por artefactos explosivos, privaciones arbitrarias de la libertad, entre otros. En sus registros, el CICR encontró más de 400 infracciones al derecho internacional humanitario y otras normas humanitarias durante 2023<sup>21</sup>.

20 Comité Internacional de la Cruz Roja, "Balance Humanitario 2024", 3 de abril de 2024, <https://www.icrc.org/es/document/colombia-balance-humanitario-2024>

21 Ibid.



Esta situación también fue evidencia por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) quien encontró que, aunque algunos indicadores de violencia disminuyeron en 2023, la expansión territorial y tácticas violentas de grupos armados y organizaciones criminales amenazaron a la población civil<sup>22</sup>. En 2023, la OACNUDH recibió 123 alegaciones de posibles masacres, de las cuales 98 fueron verificadas y 25 no concluyentes, mostrando un aumento del 6,5% en comparación con 2022. Hubo un total de 320 víctimas en las masacres verificadas, siendo 46 mujeres y 18 pertenecientes a grupos étnicos, principalmente indígenas. Los departamentos más afectados fueron Antioquia, Atlántico, Cauca, Magdalena, Nariño y Valle del Cauca, con el 93% de las masacres atribuidas a grupos armados no estatales y organizaciones criminales<sup>23</sup>. En cuanto al desplazamiento, según el informe de OACNUDH, aproximadamente 62.900 personas fueron desplazadas y 87.000 confinadas en 2023, representando una disminución del 22,9% y 14,3%, respectivamente, en comparación con 2022. El 55% de las personas desplazadas y el 79% de las confinadas son pertenecientes a pueblos étnicos, siendo Bolívar, Cauca, Nariño y Valle del Cauca los departamentos más afectados<sup>24</sup>.

Uno de los principales desafíos que en los últimos años han enfrentado las autoridades estatales a propósito de la persistencia de los conflictos armados, es el impacto que éste tiene en la violencia contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. De hecho, durante el 2023, la Corte Constitucional estudió once tutelas presentadas en el año 2021 y 2022 por veinte líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos, que consideraron vulnerado su derecho fundamental a defender derechos como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de respeto, garantía y protección por parte de diferentes autoridades estatales. En diciembre de 2023 mediante la sentencia SU-546 de 2023<sup>25</sup> la Corte declaró el ECI “debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro”<sup>26</sup>.

22 Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”, A/HRC/55/23, (14 de febrero de 2024), <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2024/02/02-28-2024-Informe-Anual-Advance-Espanol-2023.pdf>

23 Ibid.

24 Ibid.

25 El comunicado de prensa hecho público por la Corte Constitucional se dio con posterioridad a la fecha de corte de este informe, el 6 de diciembre de 2023; sin embargo, por su relevancia, el Instituto Kroc considera oportuno incluir esta información en este informe.

26 Sentencia SU-546/23 del 6 de diciembre de 2023 (Corte Constitucional, 2023).



En la sección dedicada a presentar el análisis del Punto 3 de este informe, se analiza esta problemática desde la perspectiva de la implementación de las medidas previstas por el Acuerdo Final. Sin embargo, resulta fundamental señalar este desafío como parte del contexto de implementación de este séptimo año, teniendo en cuenta que el rol que el Acuerdo Final le otorga a la participación ciudadana y especialmente al liderazgo social es fundamental para lograr los propósitos que se propusieron las partes signatarias con su firma.

En suma, las condiciones de seguridad durante el 2023 fueron desafiantes por la persistencia de los conflictos armados, así como por la falta de capacidad institucional para garantizar los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales.

### **3. Desarrollo de elecciones regionales en Colombia**

Otro elemento de contexto presentado durante el periodo de estudio fue el desarrollo de las elecciones regionales el 29 de octubre de 2023. En estas elecciones se disputaron 32 gobernaciones, 1.102 alcaldías, 418 curules en las 32 Asambleas Departamentales, 12.072 en los Concejos Municipales y 6.513 en las Juntas Administradoras Locales<sup>27</sup>. En comparación a lo ocurrido en las elecciones locales realizadas en 2019, en esta oportunidad hubo un incremento del 125% en el número de partidos políticos con personerías jurídicas<sup>28</sup>. El proceso electoral contó con 33 organizaciones reconocidas, las cuales cuentan con financiación estatal y espacios en medios de comunicación<sup>29</sup>.

El incremento de organizaciones llevó, a su vez, al aumento en el número de coaliciones que se presentaron en la contienda electoral. Esta situación es relevante en la medida en que el país no cuenta con una reglamentación detallada sobre la figura de coaliciones<sup>30</sup>. Por lo tanto, la Misión de Observación

---

27 Kelsey Kotts, "Elecciones regionales en Colombia: ¿Un referéndum al gobierno Petro?", *WOLA*, 26 de octubre de 2023, <https://www.wola.org/es/analisis/elecciones-regionales-colombia-referendum-gobierno-petro/>

28 Misión de Observación Electoral, "Informe de Observación: elecciones locales 2023", (Bogotá, 2023), 43, <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/12/VERSION-FINAL-ABC-2023-ABC-PDF-Informe-Final-de-Observacion-electoral-MOE-2023.pdf>

29 Ibid.

30 Ibid.



Electoral (MOE) ha recomendado fortalecer esta reglamentación con miras a definir reglas claras para la “formación de coaliciones y escisiones que permita evitar el debilitamiento y desinstitucionalización del sistema de partidos”<sup>31</sup>.

Este periodo electoral se identificó un incremento en la participación de firmantes del Acuerdo Final, pues 144 personas firmantes aspiraron a cargos de elección popular, en contraste con las 101 que participaron de la contienda electoral en el año 2019<sup>32</sup>. La mayoría de aspirantes se presentaron para concejos (114 firmantes), 12 firmantes a las Juntas Administradoras Locales, 11 firmantes a las Asambleas Municipales y siete firmantes a alcaldías<sup>33</sup>. Se destaca que este fue el primer periodo electoral en el que un representante del secretariado de las antiguas FARC-EP participó por la alcaldía de un municipio. Es el caso de Pastor Alape que buscó ser alcalde de Puerto Berrío (Antioquia); sin embargo, obtuvo cerca del 9,25% de los votos, ocupando la quinta posición<sup>34</sup>.

Finalmente, se presentaron situaciones de seguridad que afectaron la contienda electoral. Como se profundizará en las secciones que abordan el análisis del Punto 2 y del Punto 3 del Acuerdo Final en este informe, hubo un aumento significativo de la violencia política contra las candidaturas durante este periodo electoral. Asimismo, una gran cantidad de candidaturas que fueron electas centraron sus discursos en el fortalecimiento de la seguridad y preservación del orden público<sup>35</sup>. El Gobierno nacional respondió con varias acciones para garantizar el desarrollo de las elecciones a finales de octubre, las cuales se desarrollaron con tranquilidad en la mayor parte del país, pero con alteraciones al orden público en algunos municipios<sup>36</sup>. De acuerdo con

---

31 Ibid.

32 Cindy A. Morales Castillo, “Elecciones 2023: exFARC llegan con 144 candidatos y un futuro político por definir”, *El Espectador*, 29 de octubre de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/elecciones-2023-exfarc-tienen-144-candidatos-que-viene-para-partido-comunes-acuerdo-de-paz/>

33 Ibid.

34 Redacción Colombia+20, “Así le fue a Pastor Alape, exjefe de las antiguas FARC, en su intento por ser alcalde”, 30 de octubre de 2023, *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/elecciones-2023-resultados-pastor-alape-ex-farc-aspirante-a-la-alcaldia-de-puerto-berrio/>

35 Foro Nacional por Colombia, “El país en transición: reflexiones electorales para la Paz”, *El Espectador*, 8 de diciembre de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/el-pais-en-transicion-reflexiones-electorales-para-la-paz/>

36 “Gobierno nacional expide decreto de garantías electorales y de orden público en el país durante las elecciones territoriales de 2023”, *Ministerio del Interior*, 20 de octubre de 2024, <https://www.mininterior.gov.co/noticias/gobierno-nacional-expide-decreto-de-garantias-electorales-y-de-orden-publico-en-el-pais-durante-las-elecciones-territoriales-de-2023/>; Redacción Política *El Espectador*, “Va a haber elecciones en todos los rincones de Colombia”: Gobierno, 01 de septiembre de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/gobierno-petro-dice-que-en-toda-colombia-habra-elecciones-regionales-en-octubre-segun-ministro-velasco-noticias-hoy/>





la MOE, el cese al fuego con el ELN pudo tener un impacto positivo en la participación electoral de los habitantes de los municipios con presencia de este grupo armado<sup>37</sup>.

Como se anunció previamente, las coaliciones como modalidad para avalar candidaturas fueron las grandes protagonistas en las elecciones regionales al ganar en gobernaciones y alcaldías de gran magnitud. Por ejemplo, se impusieron en la Gobernación de Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Meta, entre otras. De igual forma, se consolidaron en las alcaldías de Cali, Bucaramanga, Cartagena, Florencia, Villavicencio, entre otras. Algunas de las principales gobernaciones y alcaldías quedaron bajo la dirección de candidatos y candidatas que no contaban con el apoyo del Gobierno nacional. Es el caso de Antioquia, Santander, Meta, Caquetá, Cesar, Atlántico, entre otras. En las alcaldías se resalta el caso de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. No obstante, en territorios como los departamentos de Chocó, Amazonas y Nariño, fueron elegidas candidaturas originadas en partidos, movimientos y coaliciones afines al Gobierno nacional.

#### **4. Adopción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y ajustes institucionales para la implementación del Acuerdo Final**

En el 2023, se cumplió el primer año del mandato del Presidente Gustavo Petro y la Vicepresidenta Francia Márquez, coincidiendo con el cierre de la primera legislatura 2022-2023 del Congreso de la República. La aprobación del PND llevó consigo significativas acciones destinadas a fortalecer la implementación del Acuerdo Final. Entre ellas, se articularon los cinco ejes transformacionales con los pilares de los PDET. Se incluyeron proyectos transformadores para la integración regional en las subregiones PDET, se asignó una partida presupuestaria de COP 50,4 billones para la implementación del Acuerdo Final, y se establecieron Sistemas Nacionales como el de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el de Reincorporación, el de la Reforma Agraria, el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, entre otros.

El Gobierno nacional hizo reajustes en la arquitectura institucional para la implementación del Acuerdo Final. En este sentido, fue reestructurada la OACP y en su interior se creó en diciembre de 2022 la UIAP, en la que se nombró como directora a Gloria Cuartas. La UIAP reemplazó a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC) y quedó como la dependencia

<sup>37</sup> Ibid.



encargada de articular las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final<sup>38</sup>. Esta decisión ha recibido críticas de diferentes sectores, incluido el Partido Comunes, e incluso el propio Presidente de la República anunció que se retomará el nivel de consejería para esta dependencia<sup>39</sup>, lo cual a la fecha de corte de este informe no había sucedido. Por otra parte, el 22 de noviembre, el Presidente Gustavo Petro anunció que Otty Patiño sería el nuevo Alto Comisionado para la Paz en reemplazo de Danilo Rueda, quien había ocupado este cargo desde el inicio del Gobierno<sup>40</sup>. Otro nombramiento relevante para la implementación fue el de Lourdes Castro como nueva Consejera Presidencial de Derechos Humanos<sup>41</sup>, quien deberá liderar la implementación de compromisos como la formulación del Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos, entre otros.

Durante el 2023, el Congreso de la República expidió la ley por la cual fue creado y puesto en marcha el Ministerio de Igualdad y Equidad<sup>42</sup> y fue designada la Vicepresidenta Francia Márquez como su titular. A través del Decreto 1075 de 2023 fue adoptada su estructura, de la que se destaca la creación de la Dirección para la Garantía de los Derechos de las Mujeres en el Viceministerio de las Mujeres<sup>43</sup>. Además, fueron definidos los pilares de trabajo de este viceministerio, dentro de los cuales se destaca aquel denominado “las mujeres en el centro de la política, la construcción de la paz, la vida y el territorio”<sup>44</sup>, pues a través de este eje el ministerio abordará la implementación

---

38 Presidencia de la República, Decreto 2647 de 2022, “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, Diario Oficial 52.263 (Colombia, 2022).

39 Redacción Colombia+20, “Volverá la figura de Alta Consejería para implementar el Acuerdo de Paz”, El Espectador, 30 de marzo de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/volvera-la-figura-de-alta-consejeria-para-implementar-el-acuerdo-de-paz-en-el-gobierno-petro/>

40 “Presidente Petro nombra a Otty Patiño como Alto Comisionado para la Paz”, Presidencia de la República, 22 de noviembre de 2023, <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-nombra-a-Otty-Patino-como-Alto-Comisionado-para-la-Paz-231122.aspx>

41 Presidencia de la República, Decreto 1613 de 2023 “Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario”, Diario Oficial 52.536 (Colombia, 2023).

42 Congreso de la República, Ley 2281 de 2023 “Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 52.267 (Colombia, 2023).

43 Presidencia de la República, Decreto 1075 de 2023, “Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 52.441 (Colombia, 2023).

44 Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, “Mujeres dueñas de la tierra”, YouTube, 18 de octubre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=j\\_a-jYIMv0E](https://www.youtube.com/watch?v=j_a-jYIMv0E)



de las medidas del enfoque de género contempladas en el Acuerdo Final<sup>45</sup>. El Instituto Kroc ha resaltado esta acción como una oportunidad para avanzar en la concreción del enfoque de género del Acuerdo Final. Asimismo, fueron definidos los pilares de trabajo de este viceministerio dentro de los que se destacan la autonomía económica, las mujeres en el centro de la política y la paz<sup>46</sup>, entre otros<sup>47</sup>. El Instituto Kroc considera el establecimiento de estos pilares como oportunidad para avanzar en la concreción del enfoque de género del Acuerdo Final.

Igualmente, en relación con la puesta en marcha del Ministerio de la Igualdad y Equidad, fue creado el Viceministerio de Pueblos Étnicos y Campesinos<sup>48</sup>, el cual fue concebido para que, en articulación con el Ministerio del Interior, impulse los procesos de consulta previa que están pendientes en el proceso de implementación del Acuerdo Final. Asimismo, según lo dispuesto en el Decreto 1075 de 2023, este ministerio contará con Direcciones Territoriales para la Igualdad y la Equidad, las cuales permitirán realizar un trabajo adecuado al contexto de cada región, así como una interlocución directa con las comunidades.

## **5. Acciones relevantes para la implementación en el escenario internacional**

En materia internacional, es pertinente destacar que el presidente Gustavo Petro remitió una carta al Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, donde reitera su compromiso con la implementación del Acuerdo Final; sin embargo, hace algunas críticas al funcionamiento de la JEP relacionadas con la limitación o condicionamiento de la competencia personal del tribunal, lo que implicaría la negativa para admitir a paramilitares como comparecientes,

---

45 El trabajo de este viceministerio está estructurado bajo los pilares de autonomía económica; salud, derechos sexuales y reproductivos; educación, conocimiento y cambio cultural; abordaje integral de las violencias; mujeres en el centro de la política y la paz; gobernanza para la materialización de los derechos de las mujeres; territorios, medio ambiente e infraestructura. Funcionarias (Ministerio de Igualdad y Equidad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de febrero de 2024.

46 Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, "Mujeres dueñas de la tierra", YouTube, 18 de octubre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=j\\_a-jYIMv0E](https://www.youtube.com/watch?v=j_a-jYIMv0E)

47 El trabajo de este viceministerio está estructurado bajo los pilares de autonomía económica; salud, derechos sexuales y reproductivos; educación, conocimiento y cambio cultural; abordaje integral de las violencias; mujeres en el centro de la política y la paz; gobernanza para la materialización de los derechos de las mujeres; territorios, medio ambiente e infraestructura.

48 Presidencia de la República, Decreto 1075 de 2023, "Por el cual se adopta la estructura del Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial 52.441 (Colombia, 2023).



entre otras.<sup>49</sup> Esta situación llevó a que el presidente de esta jurisdicción, Roberto Vidal, hiciera un llamado al respeto de la independencia y autonomía judicial de la JEP<sup>50</sup>.

Por otra parte, culminó la etapa de construcción participativa y amplia del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad<sup>51</sup>. Esto representa una oportunidad para reafirmar que la paz y la seguridad son asuntos también de las mujeres colombianas, así como un compromiso con las organizaciones de mujeres que llevan 23 años exigiendo el cumplimiento de esta Resolución<sup>52</sup>. Este proceso contó con la participación amplia y plural de más de 1.500 mujeres y un comité de impulso integrado por 27 organizaciones de mujeres<sup>53</sup>. El Instituto Kroc destaca, además del proceso participativo, la presentación del Gobierno nacional y de las organizaciones de mujeres de los avances, retos y desafíos de la construcción de este primer Plan de Acción ante las Naciones Unidas<sup>54</sup>. La pronta aprobación del Plan de Acción Nacional y su implementación articulada con los compromisos de género del Acuerdo Final son fundamentales.

---

49 "Comunicado de Prensa", Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de octubre de 2023, <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-prensa-25>

50 "JEP le exige al gobierno Petro y a los exFarc que respeten su independencia", El Espectador, 20 de octubre de 2023, <https://www.elespectador.com/judicial/jep-le-exige-al-gobierno-petro-y-a-los-exfarc-que-respeten-su-independencia/>

51 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, "Hace 23 años, con la #Resolución1325, el mundo reconoció los impactos desproporcionados que los conflictos armados causan en las vidas de las mujeres y niñas. En el #GobiernoDelCambio, avanzamos por primera vez, en la construcción de un plan de acción para su implementación en nuestro país", Facebook, 31 de octubre de 2023, <https://facebook.com/100009430380283/posts/pfbid027gbUYqrfNry-cEcM2Eu4g3gkh1JtRo1ADvV7CTEp1Jeh15mhUQcqrGNGkkgcmzdHXL/?mibextid=cr9u03>

52 "La Alianza 1325, una experiencia colombiana en incidencia por la paz y la seguridad de mujeres que han sufrido la guerra en Colombia", Corporación Humanas, 26 de octubre de 2016, <https://www.humanas.org.co/la-alianza-1325-una-experiencia-colombiana-de-incidencia-por-la-paz-y-la-seguridad-de-mujeres-que-han-sufrido-la-guerra-en-colombia/>

53 Ibid.

54 "Por primera vez Colombia presenta avances de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y de la Resolución 1325 ante la ONU", Cancillería, 25 de octubre de 2023, <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/primera-vez-colombia-presenta-avances-agenda-mujeres-paz-seguridad-resolucion-1325>



# Metodología

En el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final, las partes firmantes encomendaron al Instituto Kroc diseñar una metodología para hacer seguimiento a la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la CSIVI y a su Componente Internacional de Verificación (CIV) a través de informes regulares que contribuyan a la construcción de la paz<sup>55</sup>.

Para esta tarea, el Instituto Kroc se basó en PAM, un programa de investigación comparada internacional que compila la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de 34 ACP firmados desde 1989<sup>56</sup>. Y tomando en consideración dicha trayectoria, creó en 2016 la Iniciativa Barómetro para monitorear la implementación del Acuerdo Final en Colombia en tiempo real. La Iniciativa Barómetro incorporó innovaciones que no estaban incluidas en la metodología de PAM con el fin de cumplir con la solicitud de las partes firmantes de hacer seguimiento y verificación a la implementación del Acuerdo Final. A continuación se explica en detalle cada una de estas metodologías.



## Metodología de PAM para hacer seguimiento a ACP

PAM agrupa el contenido de los ACP en 51 provisiones temáticas. Se denominan provisiones y no disposiciones debido a que éstas tienen una unidad de medida más amplia y son las 51 categorías temáticas en las que se agrupa el contenido de los 34 ACP. Ejemplos de estas provisiones incluyen desmovilización, mecanismos de verdad y reconciliación, y derechos de la mujer, entre otros; y la cantidad varía según el ACP. Se anticipa que ésta es una de las principales diferencias entre la metodología PAM y la metodología de la Iniciativa Barómetro, pues tienen diferente unidad de medida. Mientras la metodología de PAM monitorea categorías temáticas denominadas provisiones, la metodología de la Iniciativa Barómetro lo hace sobre la individualidad del compromiso a los que denomina disposiciones.

---

<sup>55</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 212.

<sup>56</sup> Un Acuerdo Comprensivo de Paz (ACP) debe cumplir con dos criterios: ser producto de negociaciones que incluyan al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan abordado los principales temas que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo.

Para hacer seguimiento a los ACP, PAM recolecta información proveniente de informes oficiales, medios de comunicación y publicaciones académicas durante un periodo de 10 años después de la firma de cada acuerdo<sup>57</sup>. Con base en la información recogida, el equipo de investigación asigna un valor numérico de cero a tres a cada provisión para indicar su nivel de implementación anualmente: cero a las provisiones no iniciadas; uno a las provisiones con un nivel de implementación mínimo, que se refiere a que se ha iniciado alguna acción para cumplir con ese compromiso; dos a las que tienen un nivel intermedio, que se considera viable, es decir, que si el ritmo de implementación sigue avanzando como lo ha hecho es probable que la provisión se complete en el tiempo establecido; y tres a las que han sido completadas. Esta evaluación se realiza de manera anual, de forma retrospectiva, durante el periodo de 10 años tras la firma del ACP.

PAM calcula anualmente la Puntuación Agregada de Implementación (AIS, por sus siglas en inglés) para cada uno de los 34 ACP. Esta puntuación se obtiene al sumar los niveles de implementación de cada provisión en un ACP (la calificación de cero a tres) y dividir esa suma por el número total de provisiones que contiene el ACP multiplicado por tres (representando la implementación completa). De este modo, se obtiene un puntaje normalizado que varía entre 0 y 100<sup>58</sup>.

Se destaca que la metodología de PAM no intenta medir el impacto de la implementación. No obstante, el análisis de los 34 ACP ha demostrado que la implementación es un factor clave en la construcción de paz, pues sus altos niveles disminuyen las probabilidades de un retorno a la violencia<sup>59</sup>. Adicionalmente, la implementación integral de las provisiones incluidas en los ACP tiene efectos positivos en los indicadores económicos y sociales de un país<sup>60</sup>.

---

57 Para más información consulte la matriz PAM en: <https://peaceaccords.nd.edu/>

58 Por ejemplo, el Acuerdo de Taif de Líbano contiene 18 provisiones diferentes. La máxima puntuación posible en el primer año si se implementa completamente todas las provisiones es 54 (18\*3). La puntuación real en el primer año es de 13, lo que arroja  $(13/54*100)$  un AIS del 24%. Para más información sobre la PAM y la metodología utilizada, visite el sitio web de la Matriz de Acuerdos de Paz en <https://peaceaccords.nd.edu/using-pam>

59 Madhav Joshi y Jason Michael Quinn, "Implementing the peace: The aggregate implementation of comprehensive peace agreements and peace duration after intrastate armed conflict", *British Journal of Political Science* 47, no. 4 (2017): 869-892.

60 Madhav Joshi, "Comprehensive peace agreement implementation and reduction in neonatal, infant and under-5 mortality rates in post-armed conflict states, 1989–2012", *BMC International Health and Human Rights* 15, no. 1 (2015): 27.



## Metodología de seguimiento de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc

Como se mencionó previamente, para cumplir con el mandato de hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc se basó en la metodología de PAM. En esta oportunidad para identificar y caracterizar este ACP al nivel de disposiciones, entendidas como compromisos observables, medibles y verificables para el monitoreo. Así, encontró que en la literalidad del Acuerdo Final es posible identificar 578 disposiciones las cuales se agrupan en 30<sup>61</sup> de las 51 categorías de provisiones utilizadas en la metodología PAM.

Así las cosas, la Iniciativa Barómetro incorporó innovaciones que le permitieran crear una metodología especial para hacer seguimiento al Acuerdo de Paz de 2016 de Colombia. Estas innovaciones surgieron por cuatro razones principales. En primer lugar, es la primera vez que el Instituto Kroc recibe un mandato expreso en un ACP para efectuar el monitoreo del proceso de implementación. En segundo lugar, el mandato otorgado al Instituto Kroc requirió el desarrollo de una metodología que permita el seguimiento en tiempo real, a diferencia de PAM que hace este seguimiento de manera retrospectiva. En tercer lugar, se debió ajustar la metodología para realizar el monitoreo de acuerdo al periodo establecido para la implementación del Acuerdo Final, que según el PMI está previsto para ejecutarse en 15 años. A diferencia del periodo establecido en la metodología PAM para hacer seguimiento a ACP que es de 10 años. Y en cuarto lugar, el Acuerdo Final estableció el principio de igualdad y no discriminación como criterio orientador de la implementación. Según este principio, todas las acciones destinadas al cumplimiento de los compromisos deben contribuir a la protección y garantía del goce efectivo de los derechos de todas las personas, por lo que ningún contenido "se entenderá e interpretará como la negación, restricción o menoscabo de los derechos de las personas independientemente de su sexo, edad, creencias religiosas, opiniones, identidad étnica, pertenencia a la población LGBTI o cualquier otra razón"<sup>62</sup>. A continuación se explican cada una de estas innovaciones:

Primera, la Iniciativa Barómetro creó un equipo especializado en recolección y análisis de información que diariamente monitorea, rastrea, valida y organiza todos los datos recogidos a nivel local, nacional e internacional. Este equipo

61 Las 30 provisiones en las que se agrupan las 578 disposiciones del Acuerdo Final son: Reformas al poder legislativo, Reforma electoral, Grupos paramilitares, Derechos minorías, Mecanismos de verificación, Descentralización, Derechos de las mujeres, Reforma Administración Civil, Liberación de prisioneros, Recursos naturales, Reforma educativa, Derechos Humanos, Desarrollo económico, Políticas de reparación a desplazados, Verdad y reconciliación, Mecanismos de refrendación, Reparaciones, Derechos de NNAJ, Amnistía, Resolución de disputas, Cese al fuego, Reformas Constitucionales, Cooperaciones donantes, Reincorporación, Reforma a medios, Reincorporación política, Desmovilización, Cronograma de implementación, Dejación de armas, Reforma a la policía.

62 Mesa de Conversaciones, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 193

interactúa con oficiales del Gobierno, representantes del Partido Comunes, representantes de la sociedad civil y acompañantes internacionales y promueven espacios de diálogo formales e informales con el fin de contribuir a una implementación más efectiva. Otra parte del equipo se encuentra ubicado en la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos y se concentra en el análisis cuantitativo de la información recogida por el equipo en Colombia. Segunda, habiendo identificado los 578 compromisos del Acuerdo Final, estructuró el esquema de monitoreo a través de 18 temas, 70 subtemas y los seis puntos incluidos en el Acuerdo Final<sup>63</sup>.

Tercera, se han desarrollado diversas herramientas destinadas a la recopilación, procesamiento y análisis de información, las cuales facilitan la organización y comprensión del proceso de implementación del Acuerdo Final. Al mismo tiempo describen de manera integral los avances y retrocesos en la implementación. Entre estas herramientas se incluye una base de datos que almacena todos los registros de eventos vinculados a la implementación de una o más disposiciones<sup>64</sup>, así como una matriz (en adelante Matriz Barómetro), donde se registran los niveles de implementación del Acuerdo Final. Ésta contiene los niveles de implementación de cada una de las disposiciones, que son asignados por el equipo mensualmente con base en las reglas de codificación que determinan si el compromiso inició (0), se encuentra en estado mínimo de implementación (1), en estado intermedio (2) o completo (3)<sup>65</sup>. En relación con lo anterior y con el fin de facilitar la presentación de los resultados de la investigación, los porcentajes de los niveles de implementación en este informe y en sus presentaciones se expresan en números enteros. Por lo tanto, en algunas ocasiones, la suma total puede diferir de 100%.

De manera complementaria, el equipo realiza un análisis cualitativo en el que se presentan logros, dificultades, brechas, retrocesos, interdependencia entre disposiciones, y efectos positivos y negativos en la implementación del Acuerdo Final. Adicionalmente, para responder al dinamismo de la implementación del Acuerdo Final, el equipo del Instituto Kroc facilita un proceso de mejora continua y revisión periódica de las reglas de codificación y las fuentes de información. En el proceso metodológico siempre primará la cualificación de la información de monitoreo, que puede llevar a ajustes en la matriz de codificación<sup>66</sup>.

63 Para una lista de temas y subtemas por puntos del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc, ver el Anexo 2 del informe Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

64 Desde diciembre de 2016 a noviembre de 2023 el Instituto Kroc contaba con 26.955 registros de eventos asociados a la implementación de una o más disposiciones.

65 El análisis cuantitativo de la implementación efectiva de cada una de las 578 disposiciones otorga el mismo peso relativo a cada una, es decir, no establece una ponderación cuantitativa entre todas.

66 Este proceso puede conllevar revisiones en la codificación, los cuales se pueden reflejar en ajustes en la matriz.





Cuarta, el Acuerdo Final colombiano incorpora de manera significativa los enfoques de género, étnico y territorial, a través de compromisos específicos y medidas para su transversalización.

Por ello, en cumplimiento de este mandato y del criterio orientador según el cual se deben verificar los enfoques de género y étnico en la implementación de los compromisos<sup>67</sup>, el Instituto Kroc, a través de la Iniciativa Barómetro, construyó por primera vez dos submatrices que buscan medir su implementación. La submatriz de seguimiento al enfoque étnico está conformada por 80 disposiciones que incluyen las 13 disposiciones del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Esta priorización se hizo teniendo en cuenta los siguientes criterios: i) la disposición declara explícitamente que su implementación debe incluir un enfoque “diferencial” o “étnico”; ii) la disposición incluye mecanismos específicos para pueblos étnicos y/o comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y/o palenqueras, y el pueblo Rrom; iii) la disposición exige que la implementación se lleve a cabo de una manera que reconozca las diferentes identidades culturales y étnicas; iv) el seguimiento a la disposición requiere que la información esté desglosada por etnia; y v) las acciones asociadas a la disposición priorizan los territorios que tienen población que se reconoce como perteneciente a una comunidad étnica<sup>68</sup>. Siguiendo esta metodología, el Instituto Kroc ha publicado dos informes especiales sobre el estado de implementación del enfoque étnico<sup>69</sup>. El más reciente informe étnico fue publicado en mayo de 2022.

Para el seguimiento a la implementación del enfoque de género, la submatriz está compuesta por 130 disposiciones identificadas en el texto del Acuerdo Final que promueven la igualdad de género. Esta priorización siguió una serie de criterios entre los que se destacan: i) la disposición incluye acciones afirmativas para garantizar la priorización de las mujeres y personas LGBTIQ+ en los programas relativos a la implementación del Acuerdo Final; ii) la disposición fomenta el liderazgo y la participación de las mujeres y de las

---

67 Ibid., 209.

68 Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, *Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2021. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>

69 Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, y Bogotá, Colombia, 2021, <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>. La versión en inglés puede consultarse en: <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/03/210318-Updated-Final-Ethnic-Report.pdf>; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Segundo informe especial sobre el estado de la implementación del enfoque étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia: desafíos y oportunidades para incorporar el enfoque étnico en la implementación territorial*. Notre Dame (IN): Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. <https://doi.org/10.7274/qv33rv07m3p>. La versión en inglés puede consultarse en <https://curate.nd.edu/show/qz20sq90w4s>



personas LGBTIQ+ en ciertos organismos o en procesos de implementación; iii) la disposición aborda temas como la discriminación estructural y el impacto desproporcionado que el conflicto armado tiene sobre las mujeres, las niñas y las personas LGBTIQ+; y iv) la disposición garantiza un acceso equitativo a los programas y a los beneficios del Acuerdo Final<sup>70</sup>. El 26 de abril de 2023, el Instituto Kroc publicó su cuarto y más reciente informe especial sobre el seguimiento al enfoque de género<sup>71</sup>.

Finalmente, la Iniciativa Barómetro ha trabajado en el desarrollo de innovaciones metodológicas para mejorar el seguimiento al enfoque territorial del Acuerdo Final. Desde 2022, ha avanzado en la instalación y puesta en marcha de los Barómetros Regionales, concebidos como una herramienta para documentar y analizar la implementación de los compromisos de implementación territorial del Acuerdo Final. Hasta noviembre de 2023, se encontraban instalados cuatro, cubriendo nueve subregiones PDET. El objetivo es alcanzar las 16 subregiones PDET a través de siete Barómetros Regionales.

La Iniciativa Barómetro ha transitado por procesos de aprendizaje y adaptación para ajustarse a las realidades y dinámicas de la implementación del Acuerdo Final en Colombia. Un ejemplo de lo anterior es la incorporación de la dimensión temporal que ofrece el PMI, elaborado por el Gobierno nacional, en el análisis del estado de la implementación. Esta perspectiva temporal se refleja en los informes que produce la Iniciativa Barómetro desde 2020.

Teniendo en cuenta estas innovaciones sobre la metodología PAM, el modelo metodológico diseñado y afinado por el Instituto Kroc para Colombia responde al propósito de cumplir con su mandato de seguimiento y apoyo técnico a la implementación del Acuerdo Final con imparcialidad y alta rigurosidad académica, así como el de aportar al monitoreo de acuerdos de paz suscritos en otros contextos.

---

70Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, *Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020. <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/12/201207-Corrected-Informe-de-Genero-2020.pdf>

71 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>



# La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su séptimo año: una perspectiva comparada

Los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) son un componente central de los acuerdos de paz. Estos procesos buscan trazar las condiciones para poner fin al enfrentamiento armado, lograr que las personas combatientes dejen las armas, regresen a la vida civil y crear las condiciones para prevenir que retornen al uso de la violencia. En los ACP monitoreados por PAM<sup>72</sup>, los compromisos alcanzados en materia de DDR son los que se incluyen de manera más frecuente. De los 34 ACP, 28 (82%) incluyen la provisión de desarme, 25 (74%) incluyen la de desmovilización, 27 (79%) incluyen la de reintegración, y 23 (69%) incluyen las tres provisiones.

Este análisis comparado de ACP monitoreados por PAM se enfoca únicamente en la provisión de reintegración, es decir, en el análisis de la inclusión de este componente en los 27 ACP identificados y en el Acuerdo Final de Colombia. Este enfoque en el análisis se debe a que, en primer lugar, a noviembre de 2023, los compromisos en el Acuerdo Final de Colombia relacionados con el cese al fuego y la dejación de armas (o desarme y desmovilización (DD)) habían sido completados en un 97%, mientras que los compromisos relacionados con el proceso de reincorporación económica, social y política aún no se habían completado y un 34% continuaba en proceso de implementación (ver Gráfico 2). Es decir, sin iniciar, en estado mínimo o en estado intermedio de implementación.

En segundo lugar, el componente de reintegración o reincorporación, como se entiende en el contexto del Acuerdo Final suscrito con las extintas FARC-EP<sup>73</sup>, es el que se centra en crear las condiciones para prevenir el retorno a la

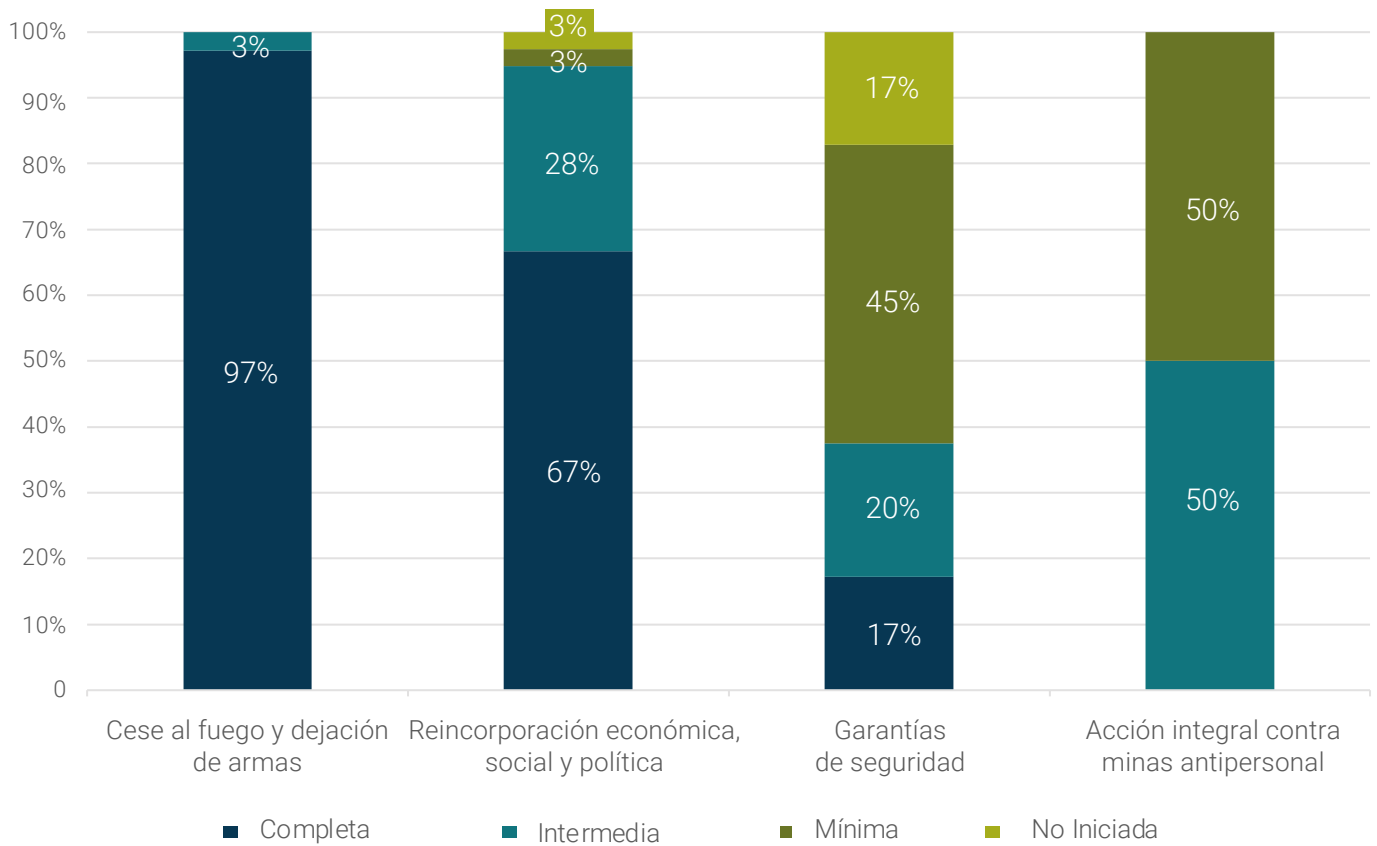
72 La base de datos de PAM es una fuente única de datos longitudinales cualitativos y cuantitativos sobre la implementación de 34 Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP) negociados entre 1989 y 2012.

73 Durante las negociaciones del Acuerdo Final, los representantes de las extintas FARC-EP abogaron por establecer un modelo de reincorporación distinto al modelo estandarizado de reintegración arraigado en el proceso tradicional de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas. La principal diferencia, de acuerdo con los preceptos presentados por la antigua guerrilla, se centra en que el modelo de reincorporación busca conllevar el tránsito hacia la vida civil o hacia la legalidad desde un enfoque colectivo, manteniendo la cohesión del grupo sin el uso de las armas. Peña Aragón, César Nicolás y Mauricio Andrés Restrepo Suesca, "El tránsito a la vida civil de las FARC-EP: entre la reincorporación imaginada y la reintegración implementada", Bogotá, Colombia, 2023, Revista Trabajo Social 25 (2): 243-267.

violencia de las personas excombatientes y brindar sostenibilidad al proceso de transición de la guerra a la paz. Ambos objetivos son relevantes para el momento actual del proceso de implementación del Acuerdo Final.

**Gráfico 2**

**Estado de la implementación por temas del Punto 3 del Acuerdo Final, noviembre 2023**



Como se explicó en el capítulo de metodología de este informe, PAM categoriza el texto de 34 ACP a los que ha hecho monitoreo en 51 provisiones temáticas. Anualmente y durante 10 años, PAM codificó cada una de estas provisiones para cada uno de los ACP de su base de datos. Por su parte, la Iniciativa Barómetro, cuya metodología se basa en la metodología de PAM, distribuye los 578 compromisos a los que hace seguimiento mensualmente, en 30 de las 51 provisiones en las que se categorizan los ACP.

Específicamente, los compromisos o disposiciones del capítulo 3 “Fin del conflicto” del Acuerdo de Paz de Colombia, que abordan el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación de las personas excombatientes de las

extintas FARC-EP, se distribuyen en 14 provisiones PAM. Las disposiciones que se centran en la reincorporación política, económica y social se categorizan en cuatro provisiones: reintegración, reforma político electoral, derechos de menores de edad y reparto de poder<sup>74</sup>.

## 1. Reintegración en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM)

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, el Instituto Kroc encontró que de los 27 ACP que incluyeron la provisión de reintegración, 13 (48%) la completaron y en promedio se tomaron cinco años para hacerlo, considerando sus propias metas y parámetros.

**Tabla 1. Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP) que completaron la provisión de reintegración**

ACP	Año en que se completó la provisión	ACP	Año en que se completó la provisión
El Salvador (1992)	1997	Sierra Leona (1999)	2004
Irlanda del Norte (1998)	2001	Nepal (2006)	2012
Sudáfrica (1993)	1995	Guatemala (1996)	2004
Mozambique (1992)	1997	Filipinas (1996)	2005
Yibuti (1994)	2002	Yibuti (2001)	2001
Angola (2002)	2006	Bangladés (1997)	1998
Liberia (2003)	2009		

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en PAM, 2024.

La inclusión de la provisión de reintegración en los 27 ACP en su gran mayoría se hizo de manera breve y general. Este es el caso del Acuerdo de Paz de *Chittagong Hill Tracts* de 1997 en Bangladés, que circunscribió sus compromisos de reintegración a una amnistía general y un estipendio único

<sup>74</sup> En el marco de la metodología PAM, la reintegración se entiende como programas bajo los cuales excombatientes reciben formación laboral, educación o compensación con el propósito de facilitar el proceso de reintegrarse en la vida civil.

para excombatientes y sus familias. En el caso de Irlanda del Norte, el Acuerdo de Viernes Santo de 1998 reconoció la importancia de incluir medidas para facilitar la reintegración a la comunidad de las personas privadas de la libertad, a través de oportunidades de empleo, formación y educación, pero sin incluir mayor detalle o guía al respecto.

Otros ACP incluyeron de manera más explícita los componentes principales del proceso de reintegración<sup>75</sup>. Este es el caso del Acuerdo Final de Mindanao en Filipinas de 2006, también conocido como Acuerdo de Yakarta, que habló de un “programa socioeconómico, cultural y educativo especial para atender a las fuerzas del Frente Moro de Liberación Nacional que no hayan sido absorbidas por las Fuerzas Armadas de Filipinas (FAF), la Policía Nacional de Filipinas (PNF) y las Fuerzas Especiales de Seguridad Regional (SRSF), con el fin de prepararlas a ellas y a sus familias para tareas productivas, proporcionarles formación educativa, técnica y de subsistencia y darles prioridad para su contratación en proyectos de desarrollo”<sup>76</sup>.

En comparación con otros acuerdos, la provisión de reintegración (o componente de reincorporación) en el Acuerdo Final de Colombia es una de las más detalladas y comprensivas en términos de los temas que aborda, ya que dedica un capítulo entero exclusivamente a establecer las medidas para las personas excombatientes de las extintas FARC-EP. Asimismo, por haber previsto que el proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres. En este capítulo los compromisos sobre DDR abarcan temas que van más allá de la reincorporación social, económica y política de excombatientes de las extintas FARC-EP a la vida civil, e incluye de manera explícita y detallada, compromisos para garantizar la seguridad y protección de esta población, algo que no se encuentra de manera recurrente en el texto de los demás ACP. Por ejemplo, a excepción de los acuerdos de El Salvador, Guatemala y Sierra Leona (Acuerdo de Lome, 1999) ningún otro acuerdo incluyó de manera explícita compromisos relativos a la seguridad de las personas excombatientes de manera posterior a la firma del acuerdo de paz.

Por otra parte, la integralidad y nivel de detalle de los ACP en materia de reintegración no siguieron una lógica cronológica. Algunos acuerdos firmados en la década de los 90 fueron más detallados y comprensivos en términos

---

75 Al revisar el texto de los 27 ACP en PAM, los componentes principales que se incluyen, ya sea de manera detallada o general, son: una amnistía general y/o la creación de un programa o medidas para facilitar la reintegración a través de uno o algunos o todos de los siguientes elementos: un estipendio, oportunidades de empleo, formación y/o educación complementaria.

76 Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, “Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012”, *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562.



del número de temas que abordaron, como fue el caso de Mozambique (1992), El Salvador (1992) y Guatemala (1996), frente a acuerdos como el de Nepal (2006) donde la reintegración se limitó a una frase que dispuso la creación de un Comité Especial encargado del monitoreo y rehabilitación de los combatientes maoístas.

En el caso de Mozambique, por ejemplo, aunque incluyeron brevemente en el texto del acuerdo una definición de quién es considerado desmovilizado, también incluyó la formulación de un protocolo para la reintegración económica y social, y dispuso la creación de una Comisión de Reintegración encargada de regular los procesos, planear y monitorear el proceso de reintegración. En el caso de El Salvador fue acordado un componente robusto de participación política para excombatientes. Este incluyó la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como partido político, garantías para su funcionamiento y medidas especiales de seguridad para la protección de líderes del FMLN. Por su parte, en el caso de Guatemala, la provisión de reintegración en el texto del acuerdo fue extensa y detalló las diferentes fases del proceso, desde la fase de integración inicial (que contempla el proceso de desmovilización y un proceso de reinserción de corto plazo) a la fase definitiva de integración, que incluyó un programa de integración que incorporó un conjunto de medidas legales, políticas, económicas y de seguridad para garantizar el éxito del proceso de integración<sup>77</sup>.

## **2. El componente de reincorporación del Acuerdo Final en perspectiva comparada**

La experiencia en materia de reintegración en Colombia es robusta. En la década y media previa a la firma del Acuerdo Final, el Estado colombiano experimentó una evolución conceptual y práctica en la materia, que va desde un entendimiento más de corto plazo como es el de la reinserción, a conceptos más integrales y de largo aliento como lo son tanto la reintegración como la reincorporación.

Como ya se mencionó, el Acuerdo Final incluyó de forma integral en el Punto 3 distintos compromisos orientados a garantizar la reincorporación en sus aspectos social, económico y político. No obstante, al comparar y analizar los textos de los ACP que incluyen la provisión de reintegración frente al Acuerdo Final, se pueden observar importantes diferencias que resaltan no sólo las virtudes del componente de reincorporación del Acuerdo Final, sino también sus debilidades. Éstas últimas han tenido que ser ajustadas o

<sup>77</sup> Ibid.



complementadas durante su implementación, ya sea por otros instrumentos de política pública como el CONPES 3931 de 2018 - Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP, como por medidas adicionales que responden a las necesidades contextuales.

Un ejemplo de estas dificultades es el acceso a tierras para las personas en proceso de reincorporación. A diferencia de acuerdos de paz como el de Indonesia (2005)<sup>78</sup>, el de Guatemala (1996)<sup>79</sup> o el de El Salvador (1992)<sup>80</sup>, el Acuerdo Final no incluye en su texto compromisos asociados al acceso a tierras para excombatientes que decidan hacer parte del proceso de reincorporación. Esta deficiencia ha tenido que ser sorteada por el Gobierno colombiano en diferentes momentos durante la implementación del proceso mismo. Como lo evidencia el CONPES 3931 de 2018, considerando que la mayor parte de excombatientes vinculados al proceso de reincorporación son de origen rural y la mayor parte de los proyectos productivos de estas personas tienen vocación agropecuaria, es necesario contar con programas de acceso a tierras para el desarrollo y la sostenibilidad del proceso de reincorporación<sup>81</sup>.

Otro ejemplo se refiere a la extensión de los beneficios de la reintegración a las familias de excombatientes. El Acuerdo para la Constitución Provisional de Sudáfrica (1993) incluyó en su Ley de Desmovilización (1996) un apartado

---

78 De acuerdo con el "Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre" de 2005, el Gobierno de Indonesia debía asignar tierras agrícolas y fondos a las autoridades de Aceh con el fin de facilitar la reintegración de los excombatientes y la compensación de los presos políticos y los civiles afectados bajo criterios específicos. Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, "Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012", *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562.

79 El Acuerdo de Paz Firme y Duradera de Guatemala, firmado en 1996, establece para los proyectos productivos de excombatientes programas de acceso a tierras tanto a nivel individual como colectivo a través del Fondo Fiduciario de Tierras. Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, "Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012", *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562.

80 Los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1992) establecen: "6.11 Inicio de transferencia preferencial de tierras por el Estado a los excombatientes de ambas Partes que así lo hayan solicitado y que sean de extracción campesina con vocación agrícola y que no posean tierras por ningún título: D+90". Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, "Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012", *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562.

81 Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia CONPES 3931, "Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC-EP" (Colombia, 22 de junio de 2018), 48.





que transfiera los beneficios económicos establecidos para las personas pertenecientes a las fuerzas ilegales desmovilizadas que hayan fallecido, a las personas dependientes que los sobreviven<sup>82</sup>.

En contraposición, el texto del Acuerdo Final no incluyó disposiciones o compromisos encaminados a garantizar la transferencia o la extensión de los beneficios económicos de las personas firmantes que fallecieran a sus dependientes sobrevivientes. Sin embargo, considerando la difícil situación de seguridad que han enfrentado estas personas desde la firma del Acuerdo Final, la JEP —en el marco del trámite de las medidas cautelares dictadas en 2020 debido a la situación de riesgo para los comparecientes forzosos ante este tribunal<sup>83</sup>— ordenó al Estado adoptar medidas de protección para hijos, hijas y parejas de firmantes que hayan sufrido atentados contra su vida<sup>84</sup>. A su vez, ordenó garantizar algunos beneficios económicos para las familias de firmantes asesinados<sup>85</sup>. Consecuentemente, el Gobierno nacional, a través de la ARN, implementó acciones temporales para dar cumplimiento a las órdenes de la JEP<sup>86</sup> y posteriormente incorporó la “Estrategia de Acompañamiento a Familiares de Personas en Proceso de Reincorporación Fallecidas o Desaparecidas” al PRI<sup>87</sup>.

No obstante, a diferencia de los otros ACP analizados, el Acuerdo Final estableció de forma integral apartados que describen desde la financiación y la asistencia técnica para la conformación del partido que surgió del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, hasta medidas específicas para garantizar la reincorporación económica y social, como la creación de una organización de economía social y solidaria propia para la población firmante. De hecho, una distinción clave respecto a los demás ACP analizados es que, aunque casi la mitad de los acuerdos que incorporaron

---

82 Madhav Joshi, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan, “Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012”, *Journal of Peace Research* 52 (2015): 551-562; Act No.99, Demobilisation Act, “To provide for the demobilisation of some members of former non-statutory forces; in connection therewith to provide for a demobilisation gratuity; to determine the requirements for that gratuity; and to provide for related matters”, *Government Gazette* No. 17609, Vol. 377 (Sudáfrica, Ciudad del Cabo, 27 de noviembre de 1996) [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/act99of1996.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/act99of1996.pdf)

83 Jurisdicción Especial para la Paz, Auto SARV-AI-008-2020, “Ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP” (Colombia, 29 de julio de 2020).

84 Jurisdicción Especial para la Paz, Auto SAR-AI-049-2021, “Decisiones sobre la protección de los derechos de las familias de los excombatientes firmantes del Acuerdo Final” (Colombia, 16 de septiembre de 2021).

85 Jurisdicción Especial para la Paz, Auto SAR-AI-067-2021, “Medidas cautelares respecto de los excombatientes y sus familias” (Colombia, 11 de noviembre de 2021).

86 Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución No. 1273 de 2022, “Por la cual se ordena el desembolso del ingreso básico señalado por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el Auto No. SAR-AI 067 del 11 de noviembre de 2021 en favor de los hijos e hijas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación asesinados” (Colombia, 15 de junio de 2022).

87 “Encuentro Nacional; Programa de Reincorporación Integral” (presentación en PowerPoint, evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 22 al 23 de noviembre de 2023).



la provisión de reintegración la implementaron en un periodo promedio de cinco años, la complejidad y extensión de la mayoría de los compromisos incluidos en el componente de reincorporación del Acuerdo Final llevó a que el PMI estableciera un plazo extendido de diez años (hasta 2026) para completar su implementación<sup>88</sup>. Adicionalmente, dado que hasta finales de 2023 fueron aprobados instrumentos importantes para la consolidación del proceso de reincorporación a mediano y largo plazo (como el PRI y el SNR), la implementación del componente de reincorporación podría extenderse.

### 3. Hallazgos del análisis comparado

Este análisis le permite al Instituto Kroc concluir, basándose en la evidencia comparada, que:

- i) La tipología de compromisos adquiridos en general, en relación con la reincorporación o reintegración, suele ser de alcance limitado y enunciativo en los ACP monitoreados por PAM. En contraste, Colombia desarrolló un capítulo específico, amplio y comprensivo para fomentar la reintegración (o reincorporación) social, política y económica de las personas excombatientes de las extintas FARC-EP.
- ii) A pesar de ser más comprensivo, el Acuerdo Final colombiano no incluyó algunos elementos clave para la reincorporación que otros ACP sí incorporaron. Pero que se han contemplado e incorporado al proceso de implementación de manera posterior a su firma, como lo son las medidas de acceso a tierras para personas en proceso de reincorporación.

---

88 Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia CONPES 3932, "Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial" (Colombia, 29 de junio de 2018).



# Estado de la implementación del Acuerdo Final

## Estado de la implementación desde una perspectiva cuantitativa

De acuerdo con el seguimiento a las 578 disposiciones contenidas en el Acuerdo Final realizado por la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc, a noviembre de 2023, el 32% completó su implementación, el 19% se encontraba en estado intermedio, el 39% estaba en estado mínimo y el 10% aún no había iniciado su implementación<sup>89</sup>. Estos datos muestran que al cumplirse el séptimo año de implementación, el 49% de las disposiciones del Acuerdo Final no muestra un progreso significativo y parece no estar encaminado hacia una trayectoria viable para su cumplimiento antes de que venza el plazo establecido para ello.

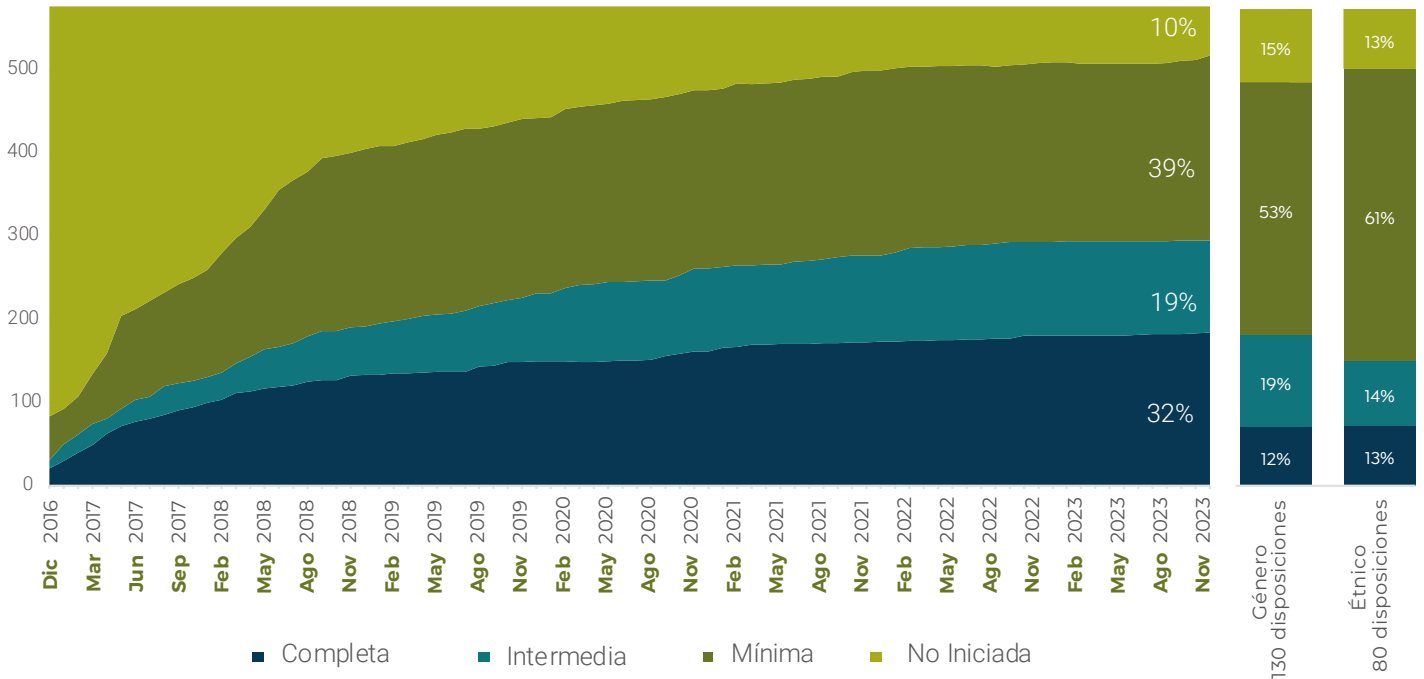
En cuanto a la tendencia, el Instituto Kroc observó que durante el último año de implementación se han mantenido niveles muy similares a los del cuatrienio anterior (2018-2022). Esto indica que, aunque la implementación no se ha detenido, los cambios experimentados en los niveles de implementación a lo largo de cada año han sido escasos, lo cual se refleja en los altos niveles de disposiciones en estado mínimo y no iniciado.

---

<sup>89</sup> Algunos porcentajes del análisis cuantitativo expresados en el informe suman 101% debido a la aproximación que se hace de las cifras.

**Gráfico 3**

Niveles mensuales de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final (diciembre 2016 - noviembre 2023)



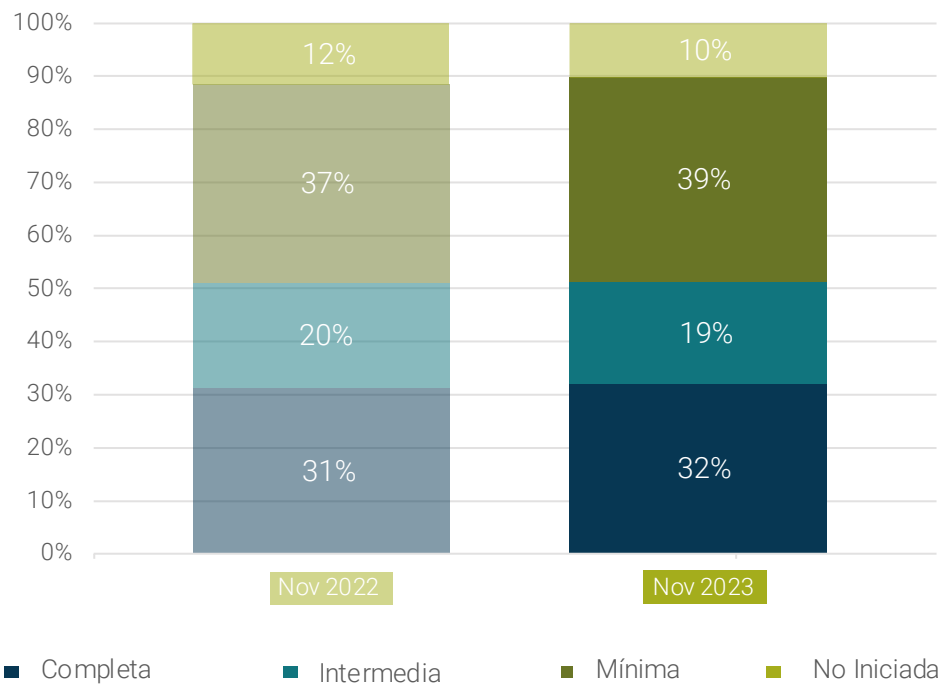
La comparación entre los niveles de implementación a noviembre de 2022 y noviembre de 2023 revela algunos cambios en el último año (ver Gráfico 4). Por un lado, es posible identificar una disminución de dos puntos porcentuales en los compromisos aún no iniciados, que pasaron del 12% a noviembre de 2022 al 10% a noviembre de 2023. En correspondencia, las disposiciones en estado mínimo aumentaron del 37% al 39%, influenciadas, entre otras razones, por iniciativas legislativas como el proyecto de ley para unificar la regulación del impuesto predial y fortalecer la autonomía municipal (ver la sección del Punto 1 del informe) o el impulso para potenciar la capacidad de los Consejos Territoriales de Planeación (ver la sección del Punto 2 informe).



Por otro lado, el estado intermedio de implementación tuvo una disminución de un punto porcentual. Esto se explica por dos razones. Primero, porque durante 2023 cuatro disposiciones, correspondientes al 1% de las disposiciones, pasaron de estado intermedio a estado completo de implementación. Tal es el caso del compromiso de entregar al país la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas, el cual fue presentado por parte de la UBPD (ver la sección del Punto 5). Segundo, porque durante este año de implementación sólo una disposición pasó de estado mínimo a estado intermedio de implementación, que es el caso del compromiso relacionado con la conformación y puesta en funcionamiento del CSM, pues si bien durante 2022 fue conformado, hasta 2023 presentó su primer informe de seguimiento. Es decir, la disminución del porcentaje se explica porque fueron más las disposiciones que durante este año pasaron de estado intermedio a completo (cuatro disposiciones), que las transitaron del estado mínimo al intermedio (una disposición).

**Gráfico 4**

### Implementación general comparada (noviembre 2022 vs. noviembre 2023)



Este análisis puede retrotraerse hasta el año 2016 para observar las particularidades del comportamiento del estado de implementación a lo largo de estos siete años. Como se ilustra en el Gráfico 5, las disposiciones sin iniciar han experimentado cambios notables. Entre diciembre de 2016 y noviembre de 2018, el 71% de las disposiciones estaban en proceso de implementación (en estado mínimo 37%, intermedio 11% y completo 23%). A partir de ese punto, el porcentaje anual de disposiciones que iniciaron su implementación aumentó en promedio 4%. En 2023, este porcentaje fue del 2%, por debajo del promedio anual, aunque superior al 1% registrado en 2022.

En cuanto a las disposiciones en estado mínimo, hasta noviembre de 2018, estas experimentaron un aumento significativo, alcanzando el 37% del total de disposiciones. Desde entonces hasta 2023, este nivel sólo aumentó en dos puntos porcentuales. Durante 2023, se observó un aumento del 2% en este nivel, siendo el cambio más notable en el último cuatrienio. Este incremento se explica por la presencia de disposiciones que iniciaron su implementación y se encuentran en estado mínimo, como la presentación de algunos proyectos de ley para la Reforma Rural Integral y la promoción de la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, o el inicio de actividades de instancias como el CSM.

Por su parte, el estado intermedio ha mostrado un comportamiento más lineal, con un aumento anual promedio del 2,6% desde 2016 hasta la fecha de corte de este informe. En este caso, no se observa un pico, sino una curva ascendente constante y equilibrada. Incluso, en el último año, se registró una disminución del 1%, atribuible a que cuatro disposiciones completaron su implementación durante este periodo, pero sólo una pasó del estado mínimo al intermedio.

Finalmente, en relación con el estado completo de implementación, hasta noviembre de 2018 se registró un primer pico, alcanzando el 23% de disposiciones en este estado. Desde entonces hasta noviembre de 2023, se ha observado un aumento de nueve puntos porcentuales, lo que equivale a un promedio de menos de dos puntos porcentuales por año. Durante el

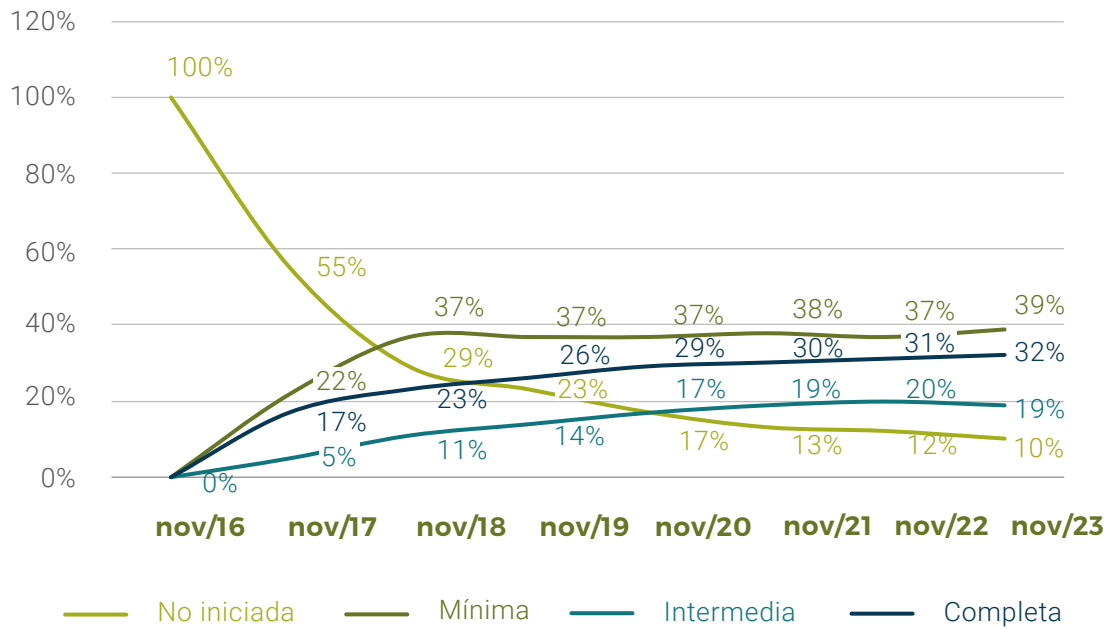




séptimo año de implementación, el incremento fue de aproximadamente un punto porcentual, lo que corresponde a cuatro compromisos adicionales. Este análisis temporal revela dinámicas específicas en cada estado de implementación y destaca la importancia de considerar el progreso a lo largo del tiempo para comprender mejor la evolución del Acuerdo Final.

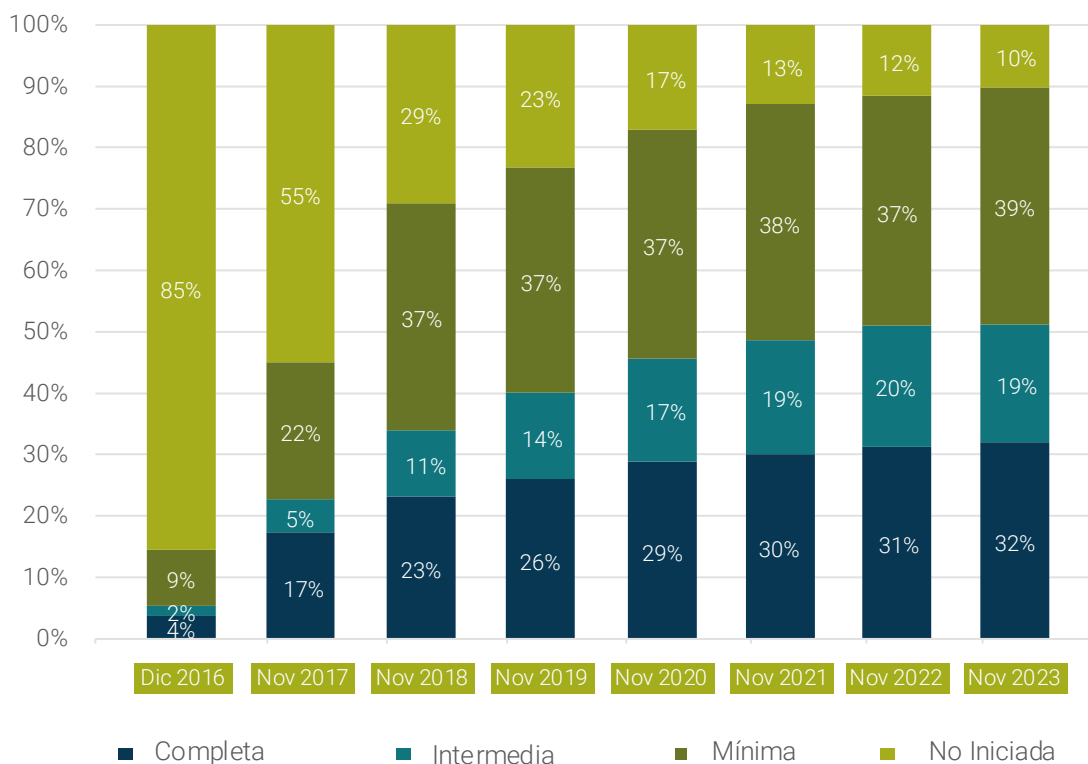
**Gráfico 5**

### Comportamiento del estado de la implementación del Acuerdo Final (2016-2023)



**Gráfico 6**

### Implementación general anual (diciembre 2016 - noviembre 2023)



En cuanto al estado de la implementación por punto del Acuerdo Final (ver Gráfico 7), en primer lugar, los puntos 3 y 6 continuaron destacándose como aquellos de mayor nivel de implementación, mientras que los puntos 1 y 2 presentaron los niveles más bajos. Los puntos 4 y 5 se sitúan en un nivel promedio, alineándose con la tendencia del estado general de la implementación. En segundo lugar, el Instituto Kroc destaca que, con excepción del Punto 4, durante este periodo todos los puntos experimentaron cambios en sus niveles de implementación. Es relevante señalar que los puntos 1 y 6 fueron especialmente dinámicos, ya que experimentaron cambios en todos los niveles de implementación. Los detalles sobre estas dinámicas específicas se abordan con mayor detalle en la sección de análisis por punto del Acuerdo Final de este informe. Este análisis proporciona una comprensión más profunda de las variaciones y tendencias específicas observadas en cada punto del Acuerdo Final.



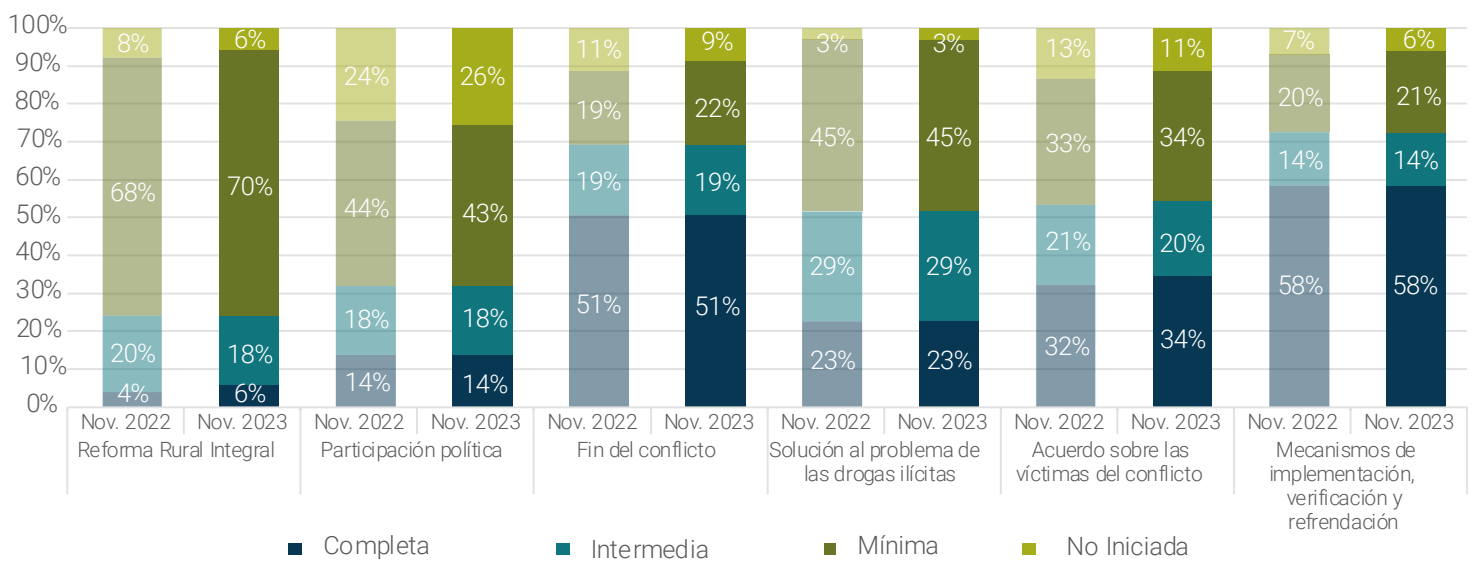


Adicionalmente, se destaca que la disparidad en los niveles de implementación, aunque en parte puede atribuirse a la secuencialidad inherente en la ejecución de los puntos del Acuerdo Final, también puede indicar ciertas deficiencias en la aplicación del principio de integralidad como guía orientadora del proceso. La integralidad presupone un abordaje holístico y equitativo de todas las disposiciones, sin embargo, la divergencia observada sugiere que esta orientación podría no estar siendo observada.

Este análisis se intensifica aún más cuando se incorporan variables como los enfoques de género y étnico, como se examinará detalladamente en la sección dedicada a estos enfoques diferenciales en este informe. Al considerar estas variables, se evidenció que las brechas en la implementación son profundas, mostrando que tanto los colectivos étnicos, como las mujeres y la población con orientación sexual e identidad de género diversa enfrentaron desafíos particulares en el acceso y la materialización de los beneficios derivados del Acuerdo Final. La correlación entre estas variables y las disparidades en los niveles de implementación subraya la necesidad de abordar de manera más efectiva la dimensión integral y equitativa del proceso para garantizar un avance homogéneo en todos los frentes y evitar la perpetuación de las desigualdades estructurales que el Acuerdo Final busca corregir y superar.

**Gráfico 7**

**Estado de la implementación por punto del Acuerdo Final, noviembre 2022 vs. noviembre 2023**



## **Análisis comparado del estado general de la implementación**

Antes de analizar el estado general de la implementación del Acuerdo Final en comparación con otros ACP, es importante retomar algunas precisiones metodológicas de PAM y la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc que se abordaron en detalle en el capítulo de metodología de este informe.

Como se indicó previamente, en PAM se clasifican diversos aspectos de los ACP en 51 provisiones o temas principales. PAM ha identificado estas provisiones en cada uno de los 34 ACP en su base de datos y les ha asignado un valor numérico que oscila de cero a tres para categorizar su nivel de implementación. Esta evaluación se realiza de manera anual, de forma retrospectiva, durante un periodo de 10 años tras la firma del ACP. PAM calcula anualmente la Puntuación Agregada de Implementación (AIS, por sus siglas en inglés) para cada uno de los 34 acuerdos. Esta puntuación se obtiene al sumar los niveles de implementación de cada provisión en un acuerdo (la calificación de cero a tres) y dividir esa suma por el número total de provisiones en el acuerdo multiplicado por tres (representando la implementación completa). De este modo, se obtiene un puntaje normalizado que varía entre 0 y 100.

Al adoptar la metodología general de PAM, la Iniciativa Barómetro en Colombia presenta ciertas similitudes. Por ejemplo, emplea la codificación de cero a tres para sus disposiciones, como se ha detallado previamente en este informe. No obstante, existen algunas diferencias notables entre ambas metodologías: la unidad de análisis (provisiones vs. disposiciones), y el enfoque temporal, ya que la Iniciativa Barómetro realiza un monitoreo en tiempo real, a diferencia de los procesos de codificación retroactiva llevados a cabo por PAM. A pesar de estas variaciones, la metodología permite la comparación entre los niveles de implementación del actual Acuerdo de Paz colombiano y los 34 ACP en la base de datos de PAM.





Las 578 disposiciones identificadas en el Acuerdo de Paz colombiano se han agrupado en 30 provisiones<sup>90</sup>, según la estructura de PAM. Al calcular el promedio del nivel de implementación de las disposiciones en cada una de estas provisiones, se puede determinar la AIS específica para Colombia.

El análisis comparativo de los 34 ACP que componen la base de datos PAM demuestra que es habitual que los niveles de implementación de los acuerdos de paz se ralenticen en diferentes momentos del proceso de implementación. También hay periodos de un año o más en los que no se ha producido ningún cambio en los niveles de implementación y que se expresan gráficamente como "mesetas" en la curva de implementación.

La experiencia comparativa demuestra que hasta el momento ningún ACP ha logrado alcanzar un puntaje de 100 puntos de implementación. Sin embargo, aquellos que logran los más altos niveles por regla general no experimentan estas mesetas, sino hasta después de superar los 80 puntos. De acuerdo con la evidencia, 16 de los 34 ACP alcanzaron esta puntuación o una mayor. De estos 16 ACP, 13 no experimentaron estancamiento antes de superar un puntaje de 80. Ahora bien, hay tres casos<sup>91</sup> que, excepcionalmente, lograron una AIS alta (superior a 80 puntos) después de experimentar un estancamiento con una puntuación del 79,99 o inferior. Uno de ellos, de manera poco común, experimentó el estancamiento cuando llegó a una puntuación del 79,49.

Ahora bien, dentro de la matriz PAM hay 18 ACP que atravesaron periodos de meseta o estancamiento antes de alcanzar un AIS de 79,99 y nunca lograron una puntuación de implementación alta.

En resumen, el análisis de la base de datos de PAM sugiere que es altamente improbable que un acuerdo alcance una AIS superior a 80 si su implementación se estanca antes de alcanzar una puntuación superior a 80. Este patrón subraya la importancia de prevenir periodos de estancamiento para alcanzar niveles de implementación más altos y sustanciales.

---

90 Las 30 provisiones en las que se agrupan las 578 disposiciones del Acuerdo Final son: Reformas al poder legislativo, Reforma electoral, Grupos paramilitares, Derechos minorías, Mecanismos de verificación, Descentralización, Derechos de las mujeres, Reforma Administración Civil, Liberación de prisioneros, Recursos naturales, Reforma educativa, Derechos Humanos, Desarrollo económico, Políticas de reparación a desplazados, Verdad y reconciliación, Mecanismos de refrendación, Reparaciones, Derechos de NNAJ, Amnistía, Resolución de disputas, Cese al fuego, Reformas Constitucionales, Cooperaciones donantes, Reincorporación, Reforma a medios, Reincorporación política, Desmovilización, Cronograma de implementación, Dejación de armas, Reforma a la policía.

91 Pacto Nacional de Malí, Acuerdo de Paz de Lomé de Sierra Leona y Acuerdo de Paz y Reconciliación Nacional de Yibuti.



El Acuerdo Final de Colombia, que al finalizar el 2023 logró un puntaje de 69,55, aún no se ha estancado, pues su implementación no ha tenido periodos de un año sin cambios de puntuación. El pico más alto se experimentó al concluir el segundo año de implementación (2018). Después de esto, los cambios en las puntuaciones anuales han sido mínimos, pues entre 2018 y 2023 el puntaje de implementación cambió en 9,3 puntos. Esto demuestra que es necesario entrar en una senda que evite el estancamiento hasta no lograr una puntuación de 80, que representa el umbral que superan los ACP con mayores niveles de implementación. Es imperativo que los niveles de implementación del Acuerdo Final continúen avanzando para evitar un periodo de inactividad que le impida alcanzar un alto nivel de implementación al final de los 15 años proyectados para su ejecución.

## **Estado de la implementación desde una perspectiva temporal: Plan Marco de Implementación (PMI)**

Esta sección analiza el estado efectivo de la implementación a través del resultado del desempeño de los indicadores contenidos en el PMI. Esta herramienta fue prevista en el Acuerdo Final para facilitar la ejecución de las políticas públicas propias para su implementación hasta el 2031, y de esta manera promover la apropiación oficial por parte del Estado de los compromisos allí contenidos. La CSIVI tiene a su cargo asegurar que el PMI se implemente y actualice, mientras que el DNP se encarga del mantenimiento del Sistema Integral de Información para el Postconflicto (SIIPO), que es la plataforma donde se publican reportes de avances según las metas anuales de los 517 indicadores que lo componen, incluyendo hitos y rezagos en su cumplimiento<sup>92</sup>.

Con base en la información alojada en dicho sistema de información, el Instituto Kroc analiza el desempeño de los indicadores del PMI en el SIIPO. Según el SIIPO, la gran mayoría de indicadores debieron haber comenzado su implementación entre el 2017 y 2018 (466 de 517) y cerca de un tercio (178 de 517) están proyectados a culminar entre 2023 y 2026<sup>93</sup>. Asimismo, presenta algunas anotaciones sobre el estado de elaboración de las fichas técnicas

92 Para el análisis que se presenta en esta sección se utilizó el Reporte General generado por el SIIPO el 15 de febrero de 2024. El reporte incluye los indicadores que son exclusivos del Plan Marco de Implementación (PMI) y aquellos que pertenecen tanto al PMI, como a la batería de indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) cargados en la plataforma SIIPO.

93 La distribución entre puntos del Acuerdo Final de los 178 indicadores que deben cumplirse entre 2023 y 2026: 2023 (seis indicadores, cinco de Punto 1 y uno de Punto 5), 2024 (un indicador de Punto 1), 2025 (cuatro indicadores, dos de Punto 1 y dos de Punto 6), 2026 (167 indicadores, principalmente en los Puntos 1, 2 y 3). Un indicador en Punto 4 y 11 en Punto 6. Ningún indicador de Punto 5 debe finalizar en los próximos tres años.



de los indicadores PMI, que son la herramienta para orientar el ejercicio de reporte al sistema y de las cuales depende la capacidad para informar sobre los avances en la implementación.

Para el Instituto Kroc, el análisis del rendimiento de los indicadores y la evaluación del estado de las fichas técnicas son elementos que complementan su monitoreo. Este informe aborda este análisis de manera general en esta sección y de manera transversal en cada una de las secciones que desarrollan cada punto del Acuerdo Final. Igualmente, como se anunció previamente, el [Anexo Técnico](#) que acompaña a este informe incluye un análisis específico y detallado de los indicadores que han representado dificultades para la implementación. Uno de los principales hallazgos de este análisis es que hay una fuerte consistencia entre el estado de la implementación del Acuerdo Final presentado por el Instituto Kroc y el desempeño de los indicadores del PMI.

## 1. Desempeño de los indicadores según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)

A continuación, se presenta un análisis del desempeño de los indicadores del PMI de acuerdo con tres momentos establecidos a partir del cronograma estipulado por este plan: i) indicadores de implementación temprana que debieron haber culminado entre 2017 y 2022; ii) indicadores de implementación de mediano plazo que deben finalizar su implementación entre 2023 y 2026, e iii) indicadores de largo plazo, proyectados para culminar entre 2027 y 2031.

**Implementación temprana: 2017 - 2022.** El 33% de los indicadores en el PMI (172 de 517) busca medir la implementación de compromisos que debían cumplirse entre 2017 y 2022. En este primer tercio del tiempo proyectado para implementar el Acuerdo Final, se pusieron en marcha procesos clave de la implementación, como la definición de los PATR, previstos en el marco de los PDET, el cese al fuego y dejación de armas, la transición de las extintas FARC-EP al partido político Comunes, la conformación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) ahora conocido como Sistema Integral para la Paz (SIP), y el establecimiento de la CSIVI y del CIV.



No obstante, se evidenciaron rezagos en los plazos para cumplir algunos indicadores de implementación temprana. De los 172 indicadores que tienen fecha de finalización en 2022 o antes, tres no tienen ficha técnica<sup>94</sup> y de los 169 restantes, el 49% (82 indicadores) ha sido catalogado como extemporáneo, es decir, no cumplieron su meta en el tiempo establecido por el PMI. Es de resaltar que, a pesar de su caracterización como indicadores extemporáneos, el 51% (42 indicadores) reportó un avance general del 100%. La mayor cantidad de indicadores clasificados como extemporáneos se encuentra en el Punto 1 y en el Punto 4.

El 40% de estos indicadores extemporáneos corresponde al Punto 4, particularmente a la implementación integral del PNIS, Prevención del Consumo y Salud Pública, específicamente el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, y a los compromisos asociados a la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. El 73% de indicadores del Punto 4 es de implementación de corto plazo. De los cuales, a la fecha de revisión del reporte general, el 37% (20 de 54) no se había completado y el 30% (16 de 54) registraba avances inferiores al 70%. Por su parte, el 26% de indicadores extemporáneos pertenecen al Punto 1, en su mayoría relativos al ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, desarrollo social (vivienda y agua potable), y el proceso de construcción de los PATR.

Por otro lado, teniendo en cuenta el total de indicadores de implementación temprana con ficha técnica, el 17% reportó avances generales por debajo del 50% de las metas<sup>95</sup>. La mayoría (61%) se encuentra en el Punto 2 y en el Punto 4 con ocho y nueve indicadores, respectivamente. Los indicadores del Punto 2 están relacionados con compromisos sobre control y veeduría ciudadana, el sistema de evaluación y seguimiento del SISEP, participación electoral y participación ciudadana. La mitad de estos indicadores son indicadores étnicos y uno es de género. Los indicadores étnicos que se encuentran en este subgrupo, que debían finalizar su implementación en 2018, pertenecen al pilar “Mecanismos democráticos de participación ciudadana” y buscan medir la participación de comunidades étnicas en procesos de planeación, implementación del Acuerdo Final y participación ciudadana, particularmente

94 Los tres indicadores con ficha técnica por ingresar pertenecen al Punto 4. Se trata de la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas como Instancia de Alto Nivel, y ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial presentados al Congreso.

95 El Reporte General incluye la variable Porcentaje de Avance General que tenemos en cuenta en el análisis de esta sección. De acuerdo con el SIIPO, este porcentaje es el “cálculo de avance acumulado de los indicadores con ejecución (activos) durante el 2017 y el último año activo (vigencia actual). El cálculo se realiza a partir de su tipo de acumulación y la meta definida para el periodo 2019-2022”. Para mayor información sobre la forma en la que se calcula el avance general de los indicadores consulte el “Documento de lineamientos del PMI” en: [https://siipo.dnp.gov.co/file/Lineamientos\\_metodologicos\\_calculos\\_SIIPO.pdf](https://siipo.dnp.gov.co/file/Lineamientos_metodologicos_calculos_SIIPO.pdf)





movilización y protesta. El indicador de género se refiere al compromiso de realizar y divulgar un diagnóstico participativo de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio del derecho al voto, incluyendo a las mujeres.

En el caso del Punto 4, los indicadores con bajo desempeño en el corto plazo también son en su gran mayoría indicadores étnicos relacionados con el PNIS. Estos indicadores buscan medir compromisos sobre la ley de tratamiento penal diferencial para pequeñas y pequeños cultivadores y el desminado y limpieza en territorios indígenas, entre otros.

**Implementación de mediano plazo: 2023-2026.** El 34% de los indicadores del PMI (178 de 517) busca medir la implementación de compromisos que deben cumplirse entre 2023 y 2026. De éstos, nueve indicadores (5%) no cuentan con ficha técnica<sup>96</sup>. De los 169 restantes, el 93% (158 indicadores) está proyectado para completarse en 2026 y el 78% (132 indicadores) corresponde al Punto 1 y al Punto 2 con 80 y 52 indicadores, respectivamente.

El 33% (56 de 169) registró un bajo desempeño con avances generales por debajo del 50%. La mayoría se concentra en los puntos 1 y 2 que juntos representan el 75% de indicadores de mediano plazo con bajo desempeño. En el Punto 1, se trata de indicadores relativos a la implementación del Catastro Multipropósito que tiene fecha fin 2023<sup>97</sup>, al desarrollo social en salud y vivienda y agua potable, y la implementación de los PATR con enfoque étnico, entre otros. En el caso del Punto 2, el bajo desempeño se registra principalmente en las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, incluyendo garantías de seguridad para liderazgos sociales y defensores de derechos humanos, particularmente en la adecuación normativa e institucional y el establecimiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento para el SISEP. Asimismo, se registra bajo desempeño en indicadores relacionados con garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, particularmente la promoción de la no estigmatización con enfoque de género.

El resultado de avance de estos indicadores coincide con los hallazgos del Instituto Kroc según los cuales, a noviembre de 2023, el 76% de las disposiciones del Punto 1 y el 69% del Punto 2 aún no han iniciado su implementación o se encuentran en estado mínimo de implementación.

<sup>96</sup> Todos estos indicadores tienen fecha fin 2026. Casi la mitad pertenecen al Punto 3 y se refieren a compromisos en materia de seguridad para comunidades y organizaciones en los territorios y acciones para el efectivo desmantelamiento de organizaciones criminales.

<sup>97</sup> A la fecha de consulta del Reporte General, no se habían registrado los avances de 2023 para el indicador A.13 "Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado".



**Implementación de largo plazo: 2027-2031.** El 32% de los indicadores del PMI (167 de 517) busca medir la implementación de compromisos que deben cumplirse entre 2027 y 2031. De estos indicadores de largo plazo, siete (4%) aún no cuentan con ficha técnica, de los cuales más de la mitad corresponden al Punto 1. De los 160 restantes, 140 (el 88%) están proyectados para completarse en 2031 y 123 corresponden al Punto 1 y al Punto 5 con 99 y 24 indicadores, respectivamente. Dado que los compromisos en estos puntos buscan transformaciones materiales y culturales de gran envergadura, es de esperar que el PMI proyecte mayores tiempos para su cumplimiento. El Punto 1 cuenta con la mayor cantidad de indicadores en el PMI, de los cuales el 85% tiene proyectada una implementación de mediano y largo plazo. Los indicadores con implementación de largo plazo miden compromisos como la implementación de los PNRRI, que en su mayoría tienen como año fin 2031, y requieren grandes esfuerzos por su impacto en la superación de la pobreza extrema y la inclusión de los enfoques transversales étnico y de género. Asimismo, corresponden a indicadores que miden los compromisos sobre acceso a tierras y sus principales componentes: entrega de tierras a través del Fondo de Tierras, formalización y entrega de subsidios.

Por su parte, el Punto 5 es uno de los puntos con menor cantidad de indicadores PMI, de los cuales la mayoría (63%) están proyectados a completarse en 2031. Estos indicadores de largo plazo corresponden principalmente a los PIRC con enfoque territorial, étnico y de género, acciones para la rehabilitación psicosocial, los procesos colectivos de retorno y la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, entre otros.

## **2. Falta de información: fichas técnicas pendientes**

Siete años después de la firma del Acuerdo Final, 19 de 517 (4%) indicadores en el SIPO aún no cuentan con una ficha técnica cargada ni aprobada. Esto significa que no se reportan avances cualitativos o cuantitativos al público sobre estos compromisos. El Punto 1 es el punto con más indicadores con fichas técnicas pendientes por ingresar (siete fichas). Estos indicadores que no reportan avances cualitativos ni cuantitativos se refieren a compromisos en materia de desarrollo social, principalmente en salud, y a la operación de la Jurisdicción Especial Agraria. En su mayoría, estos compromisos debieron iniciar entre 2017 y 2018.





El segundo punto con mayor número de fichas técnicas por ingresar (cinco fichas) es el Punto 3. Estos indicadores se relacionan con compromisos sobre garantías de seguridad, particularmente a la CNGS y el SISEP. Estas instancias buscan no sólo asegurar la reincorporación integral de excombatientes, sino el desarrollo de otros procesos como la apertura de la democracia por medio de garantías de seguridad para la participación política en su sentido más amplio. La falta de una ficha técnica que guíe la ejecución de estos compromisos dificulta el monitoreo y verificación de su implementación y el control y veeduría ciudadana, y la ejecución misma de los compromisos.

En cuanto al registro de avances cuantitativos anuales para 2023, se observa una falta de registro por parte de las entidades implementadoras. De los 517 indicadores en el PMI, se debía reportar avances cuantitativos para 171 indicadores. A la fecha de consulta del Reporte General (15 de febrero de 2024), se habían reportado avances para 59 indicadores (35%) y no se habían registrado los avances cuantitativos para 112 (65%) indicadores<sup>98</sup>.

Lo expuesto anteriormente resalta la importancia de que la CSIVI priorice la definición de los parámetros de revisión del PMI y comience de manera sistemática esta tarea. El Instituto Kroc sugiere que dicha labor podría comenzar con la definición de las fichas técnicas pendientes, la identificación de indicadores con implementación de corto y mediano plazo, aquellos que están fuera de plazo y aquellos con un rendimiento por debajo del 50%. Asimismo, es crucial que la CSIVI identifique, en este ejercicio, si existen indicadores que puedan contener metas que no estén alineadas con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final. El Instituto Kroc, en su análisis descriptivo del desempeño de los indicadores del PMI, incluido en la sección por punto del Acuerdo Final de este informe y en su [Anexo Técnico](#), destaca cuáles podrían ser dichos indicadores a priorizar. Por otro lado, la CSIVI podría considerar dentro de este ejercicio la identificación de aquellos compromisos del Acuerdo Final a los que no se les ha asignado un indicador.

---

<sup>98</sup>Para determinar este cálculo se tuvo en cuenta a los indicadores del PMI que cuentan con ficha técnica, con periodicidad relevante teniendo en cuenta la fecha de reporte de este informe comprensivo (2023). Es decir, periodicidad quinquenal, cuatrienal, anual, semestral, trimestral, mensual. No se tuvo en cuenta la periodicidad bienal. Asimismo, se tuvieron en cuenta los días de rezago de los indicadores considerando la fecha de descarga del Reporte General (febrero 15 de 2024), es decir, indicadores con días de rezago igual o menor a 45 días. Se tuvieron en cuenta también las variables, extemporáneo y fecha de inicio y fecha fin para determinar indicadores completados y aquellos aún en proceso de implementación.



## Integralidad en la implementación: enfoques transversales



### Enfoque de género

De la revisión del contenido del Acuerdo Final, el Instituto Kroc identificó 130 compromisos con enfoque de género distribuidos en los seis puntos. A pesar de identificar compromisos específicos, este enfoque fue previsto por las partes signatarias como un principio orientador para toda la implementación, pues en el Punto 6 se estableció que este enfoque debe ser “entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo de Paz”<sup>99</sup>. Los 130 compromisos hacen parte de 15 de los 18 temas que estructuran el Acuerdo Final.

En los últimos años, su implementación se ha caracterizado por ser heterogénea entre los puntos, con un alto nivel de concentración de disposiciones en el estado mínimo de implementación y cambios poco frecuentes en los niveles de implementación con respecto a la generalidad del Acuerdo Final. Sin embargo, durante el periodo de estudio de este informe, el Instituto Kroc evidenció actividades en la implementación de algunos temas que no habían sido desarrollados hasta la fecha. En esta sección se presenta el estado de implementación general del enfoque de género, así como las tendencias generales de su implementación durante 2023. El análisis de la implementación de este enfoque será presentado de manera transversal por cada punto del Acuerdo Final, en secciones posteriores.

### 1. Estado de la implementación del enfoque de género a noviembre de 2023

De acuerdo con el Gráfico 8, a noviembre de 2023, el 15% de las disposiciones que deben incorporar el enfoque de género estaba sin iniciar, ya sea porque la disposición no había iniciado su implementación o porque se estaba implementando sin tener en cuenta este enfoque. El 53% de las

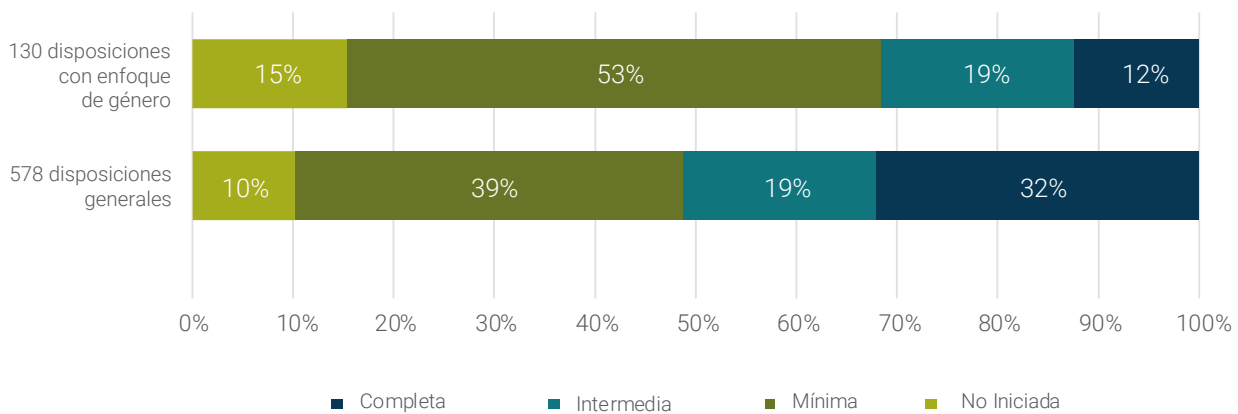
<sup>99</sup> Mesa de Conversaciones, “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 192.



130 disposiciones se encontraba en estado mínimo de implementación, el 19% en estado intermedio y el 12% se había completado. Con respecto a la generalidad de la implementación del Acuerdo Final, se mantuvo la brecha existente desde los primeros años, lo que evidencia que persisten disposiciones que se implementan sin incorporar el enfoque de género, aun cuando deberían hacerlo. Pese a este panorama, la brecha ha disminuido en los niveles no iniciado e intermedio, pero ha aumentado en el nivel mínimo de implementación. Esta brecha es mayor en los niveles completo y mínimo, con una diferencia porcentual de 20 y 14 puntos porcentuales, respectivamente.

**Gráfico 8**

### Comparación del estado de la implementación del enfoque de género y la implementación general del Acuerdo Final, noviembre 2023



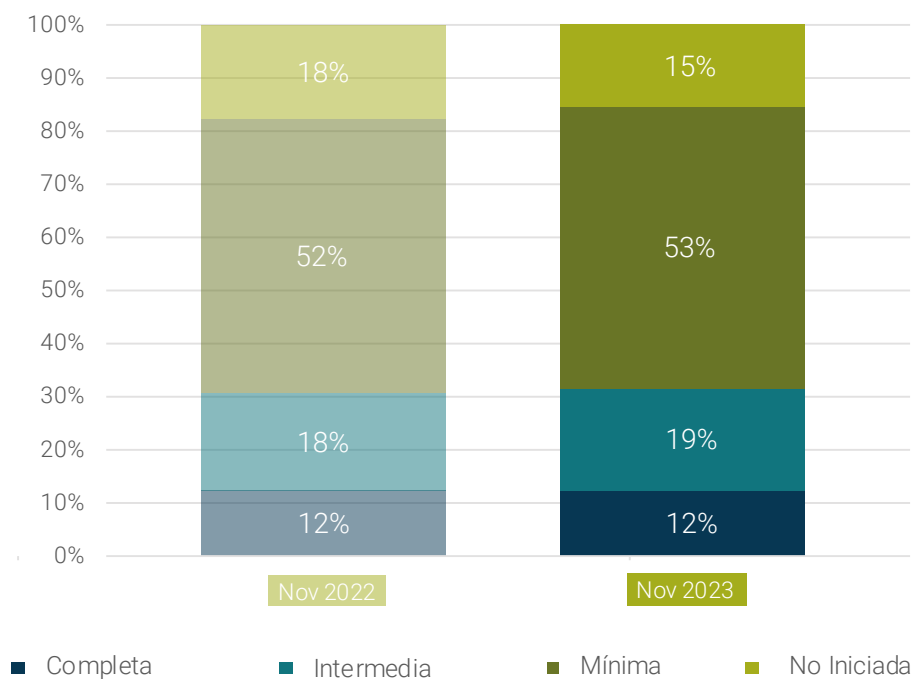
Comparativamente, entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, se presentaron cambios en el estado de implementación del enfoque de género, principalmente a través de la disminución en tres puntos porcentuales en las disposiciones sin iniciar y un aumento de un punto porcentual tanto en el nivel mínimo como en el intermedio. El estado completo de implementación, por su parte, no experimentó cambios y se mantuvo en 12%. Estos cambios se deben, por ejemplo, a la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Política de Desmantelamiento) que incluyó transversalmente el enfoque de género. Igualmente, a acciones para la reglamentación de la Jurisdicción Especial Agraria, que recogieron lo que el Acuerdo Final dispuso



para las mujeres y las organizaciones de mujeres, a la presentación del primer informe de actividades del CSM, al avance sostenido en las metas de financiamiento a través de créditos FINAGRO, entre otros.

El Instituto Kroc documentó iniciativas y gestiones en la implementación del enfoque de género durante el periodo, que tienen el potencial de mejorar los niveles de implementación en el corto y mediano plazo. No obstante, el impulso al enfoque aún no es suficiente para revertir la tendencia que ha tenido su implementación desde el inicio. Por esta razón, el Instituto Kroc mantiene su preocupación sobre los desafíos que enfrenta el enfoque de género del Acuerdo Final y el riesgo de que no se logre su plena implementación en el tiempo establecido para ello.

**Gráfico 9** Implementación del enfoque de género comparada, noviembre 2022 vs. noviembre 2023





## 2. Estado de la implementación del enfoque de género según el Plan Marco de Implementación (PMI)

Según el reporte de avance de los 54 indicadores de género incluidos en el PMI<sup>100</sup>, a noviembre de 2023 tenían un avance de cumplimiento del 55%<sup>101</sup>. Sin embargo, no todos los indicadores habían iniciado su implementación, pues cinco indicadores no reportaban ningún avance. De los 54 indicadores de género del PMI, 18 tienen fecha fin antes del año 2023. De ellos, 14 reportaron cumplimiento del 100% y en cuatro los niveles de avance estuvieron por debajo del 70%. Los 36 indicadores con fecha fin posterior a 2023, por su parte, evidenciaron en general bajos niveles de avance, pues vencido el séptimo año de implementación, 29 de ellos no llegaban al 50% en su cumplimiento. Además de este panorama que llama la atención sobre la necesidad de un mayor impulso en la implementación de los indicadores de género, es importante tener presente que los indicadores del PMI incluyeron menos de la mitad de los compromisos con enfoque de género del Acuerdo Final.

Durante el periodo de estudio de este informe se evidenciaron también retrasos en el reporte de la información de los indicadores de género en el SIIPO. De los indicadores activos, 27 no contaban con información actualizada<sup>102</sup>. En algunos casos no hay información actualizada desde 2021<sup>103</sup> o 2022<sup>104</sup>. El SIIPO es la principal fuente de información oficial sobre el estado de la implementación del PMI, por tanto, contar con reportes oportunos sobre el desempeño de los indicadores es fundamental.

---

100 El PMI aprobado en 2018 incluyó 51 indicadores de género. Sin embargo, tres indicadores más se incluyeron para dar cuenta diferenciada de las metas del MVCT y el MADR en lo que tiene que ver con vivienda rural para mujeres, así como, con la participación de las mujeres como beneficiarias y operadoras de la conciliación en derecho, en equidad y otros mecanismos de solución de conflictos. Es decir, no se trata de indicadores que incluyan nuevos temas o compromisos.

101 Departamento Nacional de Planeación, "Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO)", accedido en diciembre del 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

102 Ibid.

103 En los indicadores B.G.1 (OACP), D.G.1, D.G.3, D.G.11 (DSCI).

104 En los indicadores D.G.9 (Ministerio de Salud y Protección Social) y D.G.12 (DSCI).



### 3. Tendencias de la implementación del enfoque de género durante el periodo de reporte

**Las garantías para la participación plena de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en las instancias derivadas del Acuerdo Final, así como para la materialización del enfoque de género, continuaron siendo insuficientes.**

El Acuerdo Final establece, a través de diferentes compromisos, acciones para el fortalecimiento y las garantías de la participación de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en su implementación. Algunas de estas acciones son la representación “equilibrada” entre hombres y mujeres en todas las instancias del Acuerdo Final, la promoción de nuevos liderazgos, y medidas que permitan superar los obstáculos para su participación efectiva, incluidos aquellos relacionados con las labores de cuidado. Sin embargo, a siete años de implementación, no existe una estrategia general de fortalecimiento de la participación de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ en estas instancias, ni lineamientos que orienten con claridad sobre las acciones que deben desarrollarse para que su participación cuente con plenas garantías y para que el enfoque de género sea incorporado en su funcionamiento<sup>105</sup>. El Instituto Kroc documentó en diferentes instancias, tanto a nivel nacional como territorial, la continuidad de barreras que dificultan su participación plena, baja incorporación del enfoque de género en su funcionamiento y acciones limitadas en la implementación concreta de los compromisos que al respecto fueron incluidos en el Acuerdo Final.

En las instancias relacionadas con los PDET los desafíos para garantizar el enfoque de género fueron varios. De acuerdo con información de la ART remitida en diciembre de 2023, las mujeres constituían, para ese momento, el 39% de quienes integraban los Grupos Motor y el 27% dentro los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC)<sup>106</sup>. Desde la perspectiva subregional, la falta de garantías para la participación paritaria es aún más evidente, pues en los Grupos Motor de las subregiones de Catatumbo y Pacífico Medio, por ejemplo, la participación de las mujeres no llegaba al 30%. En nueve subregiones se encontraba entre el 30% y el 40%<sup>107</sup>, y sólo en Arauca estaba por encima del

105 Esta situación ha sido identificada no sólo por organizaciones de mujeres, sino también por acompañantes y verificadores internacionales del Acuerdo Final. “Encuentro género y paz” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, UIAP, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Igualdad y Equidad - Viceministerio de las Mujeres, Bogotá, 13 de diciembre de 2023).

106 ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

107 Subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Chocó, Macarena-Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Urabá Antioqueño.



50%. Incluso entre las subregiones en que las mujeres acceden en mayor medida, enfrentan desafíos relacionados con estereotipos sexistas, ausencia de acciones que contribuyan a redistribuir/descargar las labores de cuidado, falta de garantías económicas, altos niveles de riesgo, desconocimiento por parte de las instituciones de su rol en las priorizaciones y en la contratación e implementación de los proyectos<sup>108</sup>. Adicionalmente, de acuerdo con la evidencia, la participación de las personas LGBTIQ+ siguió siendo limitada en todas las subregiones<sup>109</sup>. En su último informe, la Instancia Especial de Mujeres llamó la atención sobre las violencias naturalizadas contra las personas LGBTIQ+ en los Grupos Motor<sup>110</sup>.

En las Mesas Comunitarias promovidas por la ART en 2023 para fortalecer la confianza en la implementación de los PDET —sobre las que se profundiza en la sección del Punto 1—, las mujeres lograron una mayor participación comparada con la que tuvieron en los Grupos Motor. La participación de las mujeres fue alrededor del 44%, de acuerdo con la información sistematizada por la ART a fecha de corte de este informe<sup>111</sup>. En ninguna subregión la participación de las mujeres estuvo por debajo del 30%, así como tampoco en ninguna fue mayoría. En subregiones como Pacífico Medio, Sur de Córdoba, Catatumbo y Chocó la participación no pasó del 40%, mientras que en ocho subregiones la paridad estuvo más cerca, pues las mujeres participantes fueron entre el 45% y 49%<sup>112</sup>.

---

108 "Encuentro con lideresas sociales. Socialización de los informes de género y víctimas" (Encuentro, Instituto Kroc, Arauca, 17 de mayo de 2023); Lideresa de la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca participante en Grupo Motor y Mesa Comunitaria, entrevista realizada por el equipo de Instituto Kroc, virtual, 11 de diciembre de 2023; Red de Veeduría Ciudadana de Mujeres y Población Diversa del Catatumbo, "Primer informe de veeduría del enfoque de género y diversidad en la implementación del PDET del Catatumbo" (Cúcuta, 2023); "Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz desde los Territorios PDET -Tulia Carrillo Lizarazo" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Bogotá, Colombia, 17 y 18 de enero de 2024).

109 "Encuentro con lideresas sociales. Socialización de los informes de género y víctimas" (Encuentro, Instituto Kroc, Arauca, 17 de mayo de 2023); Red de Veeduría Ciudadana de Mujeres y Población Diversa del Catatumbo, "Primer informe de veeduría del enfoque de género y diversidad en la implementación del PDET del Catatumbo" (Cúcuta, 2023); "Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz desde los Territorios PDET -Tulia Carrillo Lizarazo" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Bogotá, Colombia, 17 y 18 de enero de 2024).

110 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, "Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios" (Bogotá, 2023).

111 La información de algunos municipios estaba siendo sistematizada a 5 de diciembre de 2023.

112 Alto Patía y Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Montes de María, Putumayo, Sierra Nevada y Perijá y Sur de Bolívar, Urabá Antioqueño. ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



En cuanto a las personas LGBTIQ+, la ART identificó 10 personas participantes en estas mesas<sup>113</sup>, lo que refleja las enormes dificultades para su participación. El Instituto Kroc observó la conformación de estas mesas en varias subregiones y pudo documentar una participación importante de mujeres en la composición de las secretarías técnicas en los municipios del Sur de Tolima<sup>114</sup>. Asimismo, documentó la experiencia de las organizaciones de mujeres en la subregión de Urabá-Darién, particularmente en la Mesa de Apartadó, para incidir en la confirmación de la respectiva secretaría técnica. Allí, las organizaciones exigieron la selección de al menos dos mujeres entre cinco personas, para lo cual requirieron la repetición de la votación hasta que fuese obtenido este resultado<sup>115</sup>.

Pese a que hubo mayor participación, en estas mesas se reflejan los mismos desafíos mencionados con respecto a los Grupos Motor, pero también limitaciones para la incorporación del enfoque de género en su dinámica de trabajo. Por ejemplo, en ninguna de las Mesas Comunitarias de las subregiones del Catatumbo<sup>116</sup> y Sur del Tolima, ni en los municipios de Apartadó, Dabeiba y Turbo (Urabá Antioqueño) se conformó algún comité/círculo cuyo énfasis sea el enfoque de género en la implementación de los PDET. En Dabeiba fue propuesto por una lideresa, pero no hubo suficiente respaldo<sup>117</sup> y en Turbo, de los cinco comités inicialmente propuestos, se descartó el que se centraba en los enfoques diferenciales<sup>118</sup>. En general en estos comités/círculos, el Instituto Kroc no identificó tampoco acciones específicas centradas en el fortalecimiento del enfoque de género.

---

113 ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

114 "Encuentros municipales/conformación de la Mesa Comunitaria del municipio de Chaparral, Ataco, Rioblanco, Planadas" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Chaparral, Tolima, 15 y 16 de septiembre de 2023).

115 "Encuentros municipales PDET 2023. Mesas Comunitarias: tejiendo caminos populares de paz desde los territorios. Municipios de Apartadó, Carepa y Chigorodó" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Apartadó, Antioquia, 29 y 30 de junio de 2023).

116 Funcionaria (ART – equipo subregional Catatumbo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 16 de enero de 2024.

117 "Encuentros municipales PDET 2023. Mesas Comunitarias: tejiendo caminos populares de paz desde los territorios. Municipio de Dabeiba" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART Apartadó, Antioquia, 7 y 8 de noviembre de 2023).

118 "Encuentros municipales PDET 2023. Mesas Comunitarias: tejiendo caminos populares de paz desde los territorios. Municipio de Turbo" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Apartadó, Antioquia, 1 de diciembre de 2023).





En cuanto a las instancias de paz, reconciliación y convivencia, el Instituto Kroc evidenció que el 2023 fue un año de actualización de las representaciones del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) —como se analiza en detalle en la sección sobre el Punto 2—. De las representaciones vigentes o ratificadas en mayo de 2023, el último corte al que el Instituto Kroc tuvo acceso, las mujeres constituían aproximadamente el 23%. Las representaciones de las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz y los derechos de las mujeres estaban pendientes de actualización o ratificación formal —situación que continuaba así hasta noviembre de 2023<sup>119</sup>—, mientras que las dos representaciones de organizaciones de personas LGBTIQ+ ya habían sido actualizadas o ratificadas<sup>120</sup>. En el caso de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC), no fue posible acceder a datos consolidados sobre el porcentaje de participación de las mujeres y sobre las personas LGBTIQ+.

El Instituto Kroc documentó diferentes situaciones en torno a los criterios de conformación de estas instancias en términos de la participación de las mujeres, dado que, para la fecha de corte de este informe, no se contaba con un lineamiento general que establezca unos criterios mínimos al respecto, más allá de las representaciones establecidas para las organizaciones de mujeres. En varios casos ha sido a través de los reglamentos en los que se han incorporado algunas medidas. En el caso del CNPRC, se estableció para las representaciones de sociedad civil que los sectores deberían procurar tener una representación con equidad de género y asegurar que en sus mecanismos de elección una cuarta parte de las personas aspirantes sean mujeres<sup>121</sup>. En los reglamentos de los CTPRC en el Catatumbo se incluyó una cuota de género del 30% para las mujeres<sup>122</sup> y en el CTPRC del departamento del Valle del Cauca, en la conformación del Comité de Paz se estableció que debe procurarse la paridad<sup>123</sup>. Estos ejemplos evidenciaron que se requiere unificar los criterios para brindar garantías a las mujeres en todo el país para su participación en estas instancias, pues resulta desigual que en algunos

---

119 Integrante (Consejero del CNPRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 27 de noviembre de 2023; Funcionaria (UIAP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

120 UIAP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 16 de mayo de 2023).

121 Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, Acuerdo 002 de 2017, "Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia" (Colombia, 24 de octubre de 2017).

122 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Catatumbo*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023, <https://doi.org/10.7274/hh63st77s81>

123 Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia, Reglamento interno Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia del Valle del Cauca, 2020.



territorios se establezcan unos mínimos y en otros no. Asimismo, resultaría positivo que en todos los casos la apuesta por la paridad sea un criterio base. También es fundamental impulsar garantías para la participación efectiva una vez las mujeres logran acceder a estos consejos. Como lo señaló la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) en su informe de 2023 sobre estos consejos, los desafíos al respecto persisten<sup>124</sup>, evidenciando que, incluso en subregiones en donde las mujeres participan de manera activa, tanto en los consejos, como en espacios subregionales de consejeros y consejeras de paz, no todos los planes de acción y las actividades priorizadas reflejan una clara incorporación del enfoque de género<sup>125</sup>. En otros casos, como el CTPRC de Nariño, que tiene una comisión de género, la insuficiencia de recursos ha impedido el pleno desarrollo de sus acciones<sup>126</sup>.

Sobre la participación de las personas LGBTQ+, el Instituto Kroc pudo documentar que, en 2023 hubo subregiones en las que la mayoría de CTPRC aún no contaban con su representación. Tal es el caso del Catatumbo, en donde sólo dos municipios lo hacían<sup>127</sup>. También se constató la experiencia de consejos en los que participaban organizaciones LGBTQ+ de manera activa como, por ejemplo, Tumaco (Nariño)<sup>128</sup>, Belén de los Andaquíes (Caquetá)<sup>129</sup>,

---

124 Fundación Paz y Reconciliación (PARES), "Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: continuidades y retos en el contexto de la paz total" (Bogotá, 2023).

125 Por ejemplo, en subregiones como el Bajo Cauca, donde la participación de las mujeres es activa, la incorporación de acciones con un enfoque de género claro dentro de los planes de acción de 2023 fue baja, sólo dos de los cuatro consejos incluyeron este tipo de acciones (Caucasia y Tarazá). La misma situación se evidenció en la Mesa Subregional de Consejeros y Consejeras de Paz del Bajo Cauca, en donde la mitad de los 30 actores base de este Consejo son mujeres y personas LGBTQ+. Pero en 2023 no hubo acciones priorizadas con enfoque de género. Fundación Paz y Reconciliación (PARES), "Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: continuidades y retos en el contexto de la paz total" (Bogotá, 2023), 32-34.

126 Consejera (Comisión de Género del CTPRC del departamento de Nariño), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, vía telefónica, 13 de diciembre del 2023.

127 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Catatumbo*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023, <https://doi.org/10.7274/hh63st77s81>

128 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Pacífico y Frontera Nariñense*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023, <https://doi.org/10.7274/hm50tq61296>

129 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023, <https://doi.org/10.7274/hq37vm44c0r>



Valle del Cauca<sup>130</sup>, La Montañita (Caquetá)<sup>131</sup> y Bogotá<sup>132</sup>. El Instituto Kroc conoció las acciones lideradas por la plataforma LGBTI por la Paz y la Red de Consejeros, Consejeras y Consejeres de Paz LGBTIQ+ en 2023, las cuales contaron con apoyo y acompañamiento técnico de entidades como la OACP y el Ministerio del Interior<sup>133</sup>. Estas acciones, aportaron al fortalecimiento de la participación y la incidencia de las personas LGBTIQ+ de los CTPRC, así como en el posicionamiento de sus agendas de paz.

Con respecto a la participación de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en otras instancias, la información a la que pudo tener acceso el Instituto Kroc es mucho más limitada. La falta de registros sistematizados y consolidados y/o la posibilidad de acceso a éstos constituyen una dificultad significativa para el seguimiento a las medidas que al respecto el Acuerdo Final estableció. Por ejemplo, sobre las instancias de reincorporación, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), a corte de este informe tenía una conformación mayoritaria de mujeres (en sus delegaciones oficiales tanto del Gobierno nacional como del partido Comunes)<sup>134</sup>. Sin embargo, con los Consejos Territoriales de Reincorporación y otras instancias, no existe un mapeo detallado sobre la participación de las mujeres y las personas LGBTIQ+. Desde el componente Comunes del CNR se señaló que, aunque no se ha logrado la paridad en estas instancias, sí hay una participación activa de las mujeres y mayor conciencia sobre la importancia de su participación<sup>135</sup>. Las personas LGBTIQ+ firmantes de paz por su parte, consideran que se requieren medidas específicas para garantizar su representación en las instancias nacionales

---

130 Consejera (Comisión de Género del CTPRC del departamento de Valle del Cauca), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, vía telefónica, 13 de diciembre del 2023.

131 Consejero (CTPRC de La Montañita, Caquetá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 26 de junio de 2023.

132 Consejero (integrante de la Red de Consejeros, Consejeras y Consejeres de paz LGBTIQ+ y del Consejo Distrital de Paz, Reconciliación, Convivencia y Transformación de Conflictos), entrevista realizada por el equipo de Instituto Kroc, Bogotá, 14 de febrero de 2024); En 2023 el consejero por los sectores LGBTIQ+ del Consejo Distrital de Paz, Reconciliación, Convivencia y Transformación de Conflictos participó en espacios en representación del Consejo en la Semana por la Paz. "Semana por la Paz 2023: lanzamiento nacional con más de 100 organizaciones participando", *Barrios y Vecinos. Propiedad Horizontal todos somos Colombia*, 20 de agosto de 2023, <https://barriosyvecinos.com.co/semana-por-la-paz-2023-lanzamiento-nacional-con-mas-de-100-organizaciones-participando/>

133 Consejero (integrante de la Red de Consejeros, Consejeras y Consejeres de paz LGBTIQ+ y del Consejo Distrital de Paz, Reconciliación, Convivencia y Transformación de Conflictos); Plataforma LGBTI por la Paz y Red Nacional de Consejeros, Consejeras y Consejeres de Paz LGBTIQ+, "Primer taller de paz con enfoque diferencial LGBTIQ+. Declaración final", 15 de julio de 2023, Bogotá, <https://www.seremos.co/wp-content/uploads/TALLER-DE-PAZ-CON-ENFOQUE-DIFERENCIAL-DOCUMENTO-FINAL.pdf>; Roberto Quiroga, "Primera Juntanza de Consejeres de Paz", *Revista LGBTI.com Comunicación sin discriminación*, 21 de enero de 2024, <https://revistalgbti.com/primera-juntanza-de-consejeres-de-paz/>; Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, "Informe de Gestión 2023: Fortalecimiento de la PPLGBTIQ+-OSIGD - Decreto 762 del 2018", Bogotá, enero de 2024.

134 Por el partido Comunes, Laura Vega es una de las dos delegadas al CNR y por el Gobierno nacional lo son Alejandra Miller (directora de la ARN) y Gloria Cuartas (directora de la UIAP).

135 Componentes Comunes del CNR, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 7 de febrero de 2024, Bogotá, Colombia.



y territoriales de reincorporación, pues a siete años de implementación del Acuerdo Final esto aún no sucedía<sup>136</sup>. En este marco, tomando en consideración el principio de igualdad y no discriminación que debe orientar la implementación, resultó pertinente que el Programa de Reincorporación Integral (PRI) aprobado en noviembre, haya incluido acciones para fortalecer las capacidades de incidencia de las mujeres y las personas LGBTIQ+, y planes de fortalecimiento de las instancias territoriales de reincorporación en los que se priorizará la construcción de planes diferenciales de género, juventud, étnico, entre otros<sup>137</sup>.

En relación con las instancias derivadas del PNIS –Consejos Asesores Territoriales (CAT), CMES y Consejos Municipales de Planeación Participativa (CMPP)– la DSCI informó al Instituto Kroc que ha realizado acciones de promoción de la participación y liderazgo de las mujeres en estas instancias, pero no fue posible conocer datos específicos sobre su participación. Sin embargo, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (PGN) en su más reciente informe de noviembre de 2023, las mujeres representaron el 28% de las personas que participaban en estas instancias, y aunque en el 90% de las instancias que sesionaron en 2022 se reportó delegación de mujeres<sup>138</sup>, es fundamental que su participación se promueva en mayor medida. La adopción de la Circular 04 de 2023, prevista para, entre otras cosas, fortalecer el enfoque de género en las instancias e impulsar la paridad, puede aportar en ese propósito, por lo que urge su implementación permanente<sup>139</sup>.

Por último, sobre algunas instancias de impulso y seguimiento al Acuerdo Final, como la CSIVI y la IEANPE, en 2023 se contó con participación de mujeres en ambos casos, pero en ninguno esta participación fue paritaria. En la CSIVI, de seis delegaciones oficiales, dos son mujeres (33%), una por parte del Gobierno nacional y otra por parte de Comunes<sup>140</sup>. En el caso de la IEANPE, de las ocho vocerías que la conforman, sólo dos son mujeres (25%).

136 "Primer Encuentro Nacional de Firmantes LGBTIQ+" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Vicepresidencia de la República, Misión de Verificación de la ONU, PNUD, Organización las Andariegas, 6 al 9 de noviembre de 2023).

137 ARN, "Acciones del Programa de Reincorporación Integral. Matriz de acciones afirmativas y diferenciales para la contribución del cierre de brechas", diciembre de 2023.

138 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz", (Bogotá, noviembre de 2023), 649, <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>

139 Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Circular N. 004 del 11 de agosto de 2023, "Orientaciones para el seguimiento a la participación de delegadas, delegados y representantes de las comunidades ante las instancias de coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de acuerdo con lo establecido en el Decreto 362 de 2018" (Bogotá, Colombia, 2023).

140 Por parte del componente Comunes, se trata de Manuela Marín. Por parte del Gobierno nacional, de Gloria Cuartas, directora de la UIAP.



Aunque no es posible presentar un análisis para todas las instancias derivadas del Acuerdo Final en este informe, con los casos abordados el Instituto Kroc pudo evidenciar la persistencia de limitaciones para la participación de las mujeres independientemente del carácter y tema del trabajo de la instancia, y mínimos avances en el compromiso de garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres. Igualmente, los avances en el fortalecimiento de su participación efectiva y la de las personas LGBTIQ+, así como la integración del enfoque de género con acciones específicas en cada caso, son aún limitados.

**El cuidado comenzó a ganar relevancia en ciertos aspectos de la implementación del Acuerdo Final, siendo esencial mantener y expandir el impulso de estas iniciativas.**

En el marco del fortalecimiento de los mecanismos de planeación democrática y participativa, el Acuerdo Final estableció que deben adoptarse medidas que permitan a las mujeres superar los obstáculos para su participación relacionados con las cargas asociadas a las labores de cuidado, entre otros. Adicionalmente, como ha sido analizado por el Instituto Kroc en informes anteriores<sup>141</sup>, esta carga desigual al interior de las familias constituye un obstáculo no sólo para su participación efectiva sino también para su autonomía económica e impacta todos los ámbitos del Acuerdo Final. Por ello, el Instituto Kroc resalta que durante 2023 esta situación empezó a visibilizarse y a ser reconocida con mayor intensidad en el marco de acciones relacionadas con la implementación, enfatizando en que el cuidado no es un asunto sólo de las mujeres sino un asunto que involucra a todas las personas, a las comunidades, a la sociedad y al Estado. El cuidado es esencial para el sostenimiento de la vida, por tanto, promover su redistribución, un mayor sentido de corresponsabilidad y su reconocimiento es crucial.

Un avance significativo en este propósito es que el PND reconoció la economía del cuidado no remunerado como una actividad productiva en el sector rural para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector agricultura y desarrollo rural<sup>142</sup>. En el marco de los lineamientos técnicos para la implementación de esta medida, el MADR avanzó en la conceptualización sobre el trabajo de cuidado rural en

---

141 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos*. Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020.

142 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículo 84.



el marco de la formulación de la política del Sistema Nacional de Cuidado<sup>143</sup> y se comprometió a apoyar proyectos de las mujeres rurales cuidadoras a través del Fondo de Fomento de las Mujeres Rurales (FOMMUR)<sup>144</sup>. Esta medida del PND tiene un impacto directo en el aumento de las oportunidades de financiación de proyectos liderados por mujeres en el marco del FOMMUR y de los PNRRI. También fue notable, en el primer punto, el proyecto de decreto para establecer el Programa Especial de Adjudicación de Tierras para Mujeres Rurales, creado a través del PND. A la fecha de corte de este informe, se encontraba en fase de observaciones públicas. Este proyecto incorporó como uno de sus criterios de priorización a las mujeres rurales que desempeñan actividades de cuidado rural no remuneradas que aporten a las cadenas productivas y a la generación de ingresos<sup>145</sup>.

Dentro del proceso de reincorporación, el cuidado también estuvo presente. La necesidad de redistribuir las actividades de cuidado para que las mujeres firmantes de paz puedan avanzar en la garantía de sus derechos ha sido ampliamente documentada. En ese contexto, el Instituto Kroc destaca la puesta en marcha en 2023 del proyecto “Cuidados para la paz. Somos para la vida” liderado por ONU Mujeres y UNICEF<sup>146</sup>, en 10 AETCR<sup>147</sup> como una experiencia positiva<sup>148</sup>. La ejecución de este proyecto facilitó en cada AETCR la creación de mapas comunitarios de cuidado, así como la elaboración colectiva de un plan comunitario de cuidado. Cada plan contó

---

143 Subrayando como punto de partida, que se trata de “actividades para sostener la vida cotidiana de quienes habitan las zonas rurales, la producción de alimentos y la conservación de sus territorios”. MADR - Dirección de la Mujer Rural, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz”, (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

144 Ibid.

145 Proyecto de decreto, “Por el cual se adiciona el título 15 BA la parte 14 del libro dos del decreto 1071 de 2015 decreto único reglamentario del sector agropecuario pesquero y de Desarrollo Rural relacionado con el programa especial de adjudicación de tierras para las mujeres rurales”, 27 de noviembre de 2023, <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Decreto%20Mujer%20Rural.pdf>

146 Implementado de manera conjunta con la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) y Juntos Construyendo Futuro, en articulación con la ARN, el CNR- componente Comunes y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (Misión ONU).

147 El proyecto se desarrolló en los AETCR de: Antioquia/Mutatá: AETCR Mutatá; Antioquia/ Remedios: AETCR Carrizal; Arauca /Araucita: AETCR Filipinas; Cauca/ Caldon: AETCR Los Monos; Cauca/Patía: AETCR El Estrecho; Guaviare/ San José del Guaviare: AETCR de Charras; Chocó/Carmen del Darién: AETCR Caracolí; Caquetá/Doncello: AETCR El Doncello; Meta/ Vistahermosa: AETCR La Reforma; Meta/Mesetas: AETCR La Guajira.

148 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2023, <https://doi.org/10.7274/hq37vm44c0r>



con un fondo de inversión material que posibilitó su implementación<sup>149</sup>. El proyecto incentivó diversas acciones en el marco de los planes, tales como respuestas comunitarias a las violencias contra las mujeres, el trabajo en torno a las masculinidades corresponsables, la promoción de liderazgos juveniles, la creación de espacios de cuidado para niños y niñas, así como espacios comunitarios. De igual forma, se destacaron iniciativas dirigidas al reconocimiento de las necesidades de las personas con discapacidad y sus cuidadoras(es), junto con la provisión de insumos terapéuticos y ayudas técnicas, entre otras actividades<sup>150</sup>. Este proyecto avanzó en la reflexión sobre el cuidado como un asunto comunitario y aportó insumos sobre lo que implica el cuidado en las áreas rurales<sup>151</sup>, por lo que es importante asegurar la sostenibilidad de sus resultados.

Por último, es relevante mencionar que la Ley 2292 de 2023 conocida como “Ley de utilidad pública para mujeres cabeza de familia” —que se analiza en mayor detalle en la sección sobre el Punto 4—, representó un avance en materia de tratamiento penal diferencial para mujeres y en la incorporación del enfoque de género. Esta ley reconoció las situaciones diferenciales que enfrentan las mujeres jefas de hogar en situación de pobreza en términos de las elevadas responsabilidades de cuidado y el impacto negativo que tiene la pena de prisión sobre el núcleo familiar del que son responsables<sup>152</sup>.

---

149 Coordinadora de proyectos de reincorporación (ONU Mujeres), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 9 de mayo de 2023; Consultora en temas de discapacidad del proyecto “Cuidados para la paz. Somos para la vida” (LIMPAL Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 23 de junio de 2023; Coordinadora del proyecto “Cuidados para la paz. Somos para la vida” (LIMPAL Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 13 de junio de 2023; Punto focal de género (AETCR El Doncello), líder (AETCR El Doncello) y responsable de la coordinación territorial en El Doncello del proyecto “Cuidados para la paz. Somos para la vida” (LIMPAL Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 14 de junio de 2023.

150 “Cuidados para la paz: así avanza el modelo de cuidado integral en los AETCR”, *ONU Mujeres*, 12 de mayo de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/05/cuidados-para-la-paz-asi-avanza-el-modelo-de-cuidado-integral-en-los-aetcr>; “Cuidados para la paz en clave de resultados”, infografía compartida con el Instituto Kroc por ONU mujeres, diciembre de 2023.

151 Coordinadora de proyectos de reincorporación (ONU Mujeres) y consultor (UNICEF), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de diciembre de 2023; “Cuidados para la paz’, un proyecto que promueve el Cuidado como derecho para firmantes y sus comunidades, presenta sus avances en Mutatá”, *ONU Mujeres*, 20 de noviembre de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/11/cuidados-para-la-paz-un-proyecto-que-promueve-el-cuidado-como-derecho-para-firmantes-y-sus-comunidades-presenta-sus-avances-en-mutata>

152 Mujeres Libres Colombia, “El Presidente Gustavo Petro firmó la Ley de alternatividad penal para mujeres cabeza de familia. Esta decisión, tomada con perspectiva de género, marca un hito en derechos humanos, apunta a aliviar la crisis del sistema penal y disminuir los efectos de la prisionalización en las familias”, Facebook, 14 de marzo de 2023, [https://www.facebook.com/mujereslibrescolombia/videos/244184621391598/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS\\_GK0T-GK1C&mibextid=cr9u03](https://www.facebook.com/mujereslibrescolombia/videos/244184621391598/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&mibextid=cr9u03); Mujeres Libres Colombia, “Mujeres Libres en entrevista con FRANCE 24 sobre el servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de familia, una alternativa al encarcelamiento con la Ley 2292 de 2023”, Facebook, 28 de marzo de 2023, <https://www.facebook.com/100068976776992/posts/pfbid02s4wTpJqc8CiilPvbj62YJ5CEC1HaR7U-591M69u9qNYNfBiL4296xKFD21AompFc3l/?mibextid=cr9u03>



**Desde varias entidades se promovieron escenarios de articulación y coordinación interinstitucional para la implementación del enfoque de género y se reactivó la Alta Instancia de Género del Gobierno.**

La transversalidad e integralidad que el Acuerdo Final estableció para la implementación del enfoque de género, implica necesariamente la coordinación entre diversos sectores y niveles del Estado, así como la articulación con las agencias y organizaciones que integran el Componente de Acompañamiento Internacional de este enfoque y el CIV. Durante el periodo de estudio de este informe, el Instituto Kroc documentó la activación de instancias de coordinación interinstitucional para la implementación del enfoque de género, así como el desarrollo de espacios de articulación entre diferentes actores involucrados en su implementación, y el impulso de ejercicios de planeación interinstitucional para la implementación de algunos temas.

En junio, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la UIAP y la OACP instalaron la Alta Instancia de Género del Gobierno<sup>153</sup>, que no sesionaba desde julio de 2022<sup>154</sup>. Entre septiembre y octubre realizaron mesas técnicas con entidades implementadoras del Punto 1 y Punto 2<sup>155</sup>. Esta instancia tiene el objeto de coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento a la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del PMI. Su activación y funcionamiento permanente es fundamental para avanzar en una adecuada incorporación del enfoque en la implementación.

Con respecto a la articulación entre las entidades implementadoras, los acompañantes y verificadores internacionales, y la Instancia Especial de Mujeres, el Instituto Kroc documentó la realización de dos espacios durante el segundo semestre del año. El primero, tuvo lugar en el marco de una reunión general con acompañantes internacionales del Acuerdo Final liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la UIAP<sup>156</sup>, en la que se promovió un espacio para el enfoque de género. En esta reunión, la primera de estas características en el actual Gobierno, las instituciones y organizaciones participantes presentaron el alcance de los diferentes mandatos y responsabilidades y los retos más importantes de la implementación del

153 "Instalación de la Alta Instancia de Género de Gobierno", *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*, 5 de junio de 2023, [http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2021/Paginas/com\\_Instalacion-Alta-Instancia-Genero-Gobierno.aspx](http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2021/Paginas/com_Instalacion-Alta-Instancia-Genero-Gobierno.aspx)

154 Esta instancia se creó mediante el Decreto 1418 de 2018.

155 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, "Informe técnico de rendición de cuentas 7 de agosto de 2022 – octubre 31 de 2023" (Bogotá, Colombia, 2023).

156 "Primera reunión de 2023. Instancias de acompañamiento internacional del Acuerdo de Paz de 2016" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio de Relaciones Exteriores y UIAP, 11 de julio de 2023, Bogotá).





enfoque de género<sup>157</sup>. El segundo espacio fue el “Encuentro Género y Paz”, liderado por el Viceministerio de las Mujeres del Ministerio de Igualdad y Equidad, la UIAP y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM). Este espacio permitió la realización de un diagnóstico sobre la implementación del enfoque de género en cada punto y la construcción de propuestas de trabajo para su fortalecimiento<sup>158</sup>. Es indispensable que desde estas entidades se pongan en marcha pronto las rutas necesarias para la materialización de estas propuestas.

En cuanto al impulso de ejercicios interinstitucionales para la implementación del enfoque de género, el Instituto Kroc considera pertinente la formulación de la macrometa de Gobierno “Estrategia de Fortalecimiento de Organizaciones y Procesos Productivos de Mujeres en Ruralidad”. Su base es la implementación de indicadores de género de la Reforma Rural Integral y del CONPES 4080 de 2022 “Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres” y está integrada por cinco componentes<sup>159</sup>. Su formulación ha sido liderada desde la Vicepresidencia de la República, la CPEM y UIAP en articulación con el MADR y ha convocado varias entidades del Punto 1<sup>160</sup>. La articulación de la implementación del Acuerdo Final con este CONPES, fue identificada como una oportunidad para mejorar los niveles de implementación del enfoque de género en el Punto 1 por parte del Instituto Kroc, en su informe de abril de 2023<sup>161</sup>. A corte de noviembre de 2023, la aprobación final de la macrometa no se conocía aún. Todas estas acciones de coordinación interinstitucional son fundamentales para mejorar la implementación del enfoque de género, razón por la cual es necesario que en el corto plazo se materialicen en resultados concretos.

---

157 Ibid.

158 “Encuentro género y paz” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio de Igualdad y Equidad, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y UIAP, 13 de diciembre de 2023, Bogotá).

159 Tierras efectivas para las mujeres; gestión y movilización de conocimiento técnico para las mujeres en la ruralidad; financiamiento para la autonomía y el trabajo familiar y comunitario; redes para el reconocimiento y fortalecimiento organizativo; acuerdos para la comercialización con igualdad y equidad.

160 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. “Informe técnico de rendición de cuentas 7 de agosto de 2022 – octubre 31 de 2023” (Bogotá, Colombia, 2023); “Encuentro género y paz” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio de Igualdad y Equidad, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y UIAP, 13 de diciembre de 2023, Bogotá).

161 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>



## 4. Oportunidades para fortalecer la implementación del enfoque de género

**Al Ministerio de Igualdad y Equidad, a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) y a la Alta Instancia de Género del Gobierno:** para garantizar el principio de igualdad y no discriminación, coordinar una estrategia general de fortalecimiento de la participación de las mujeres y de las personas LGBTIQ+ en las instancias derivadas del Acuerdo Final, que establezca unos criterios mínimos con respecto al tipo de medidas que requiere dicho fortalecimiento y las acciones que pueden disminuir las barreras que enfrentan las mujeres para su participación efectiva. También, sobre la incorporación del enfoque de género en su funcionamiento y estructura, que puedan apropiarse teniendo en cuenta las características de cada instancia y del territorio.

**Al Ministerio de Igualdad y Equidad, a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) y a la Alta Instancia de Género del Gobierno:** promover la articulación entre el Sistema Nacional de Cuidado y la implementación del Acuerdo Final. Es recomendable que este trabajo articulado permita, de un lado, fortalecer las iniciativas que desde diferentes puntos del Acuerdo Final se han empezado a implementar en clave de la redistribución del cuidado, el cuidado desde la dimensión comunitaria y el reconocimiento a las mujeres cuidadoras. Y, de otro lado, que asegure que las diferentes estrategias impulsadas desde el sistema vinculen a mujeres involucradas con la implementación del Acuerdo Final en los diferentes territorios del país, sumando así a la disminución de las barreras ligadas a las labores de cuidado, que muchas de ellas enfrentan.

**Al Ministerio de Igualdad y Equidad, a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR):** impulsar la pronta implementación de la macrometa del Gobierno nacional denominada “Estrategia de Fortalecimiento de Organizaciones y Procesos Productivos de Mujeres en Ruralidad” dada su relevancia para aumentar la implementación de los compromisos con enfoque de género del Punto 1. Asimismo, promover ejercicios de articulación y coordinación interinstitucional con el mismo propósito para los demás puntos del Acuerdo Final.



## Enfoque étnico

El enfoque étnico incluido en el Acuerdo Final materializa el reconocimiento de las afectaciones diferenciales del conflicto armado y los aportes a la construcción de paz de los pueblos negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, indígena y Rrom de Colombia<sup>162</sup>. Sin embargo, a pesar de la amplia documentación y conocimiento sobre las afectaciones en los derechos humanos, territoriales y culturales que sufrieron estos pueblos, la inclusión del enfoque étnico en el Acuerdo Final fue posible hasta las etapas finales del proceso de conversaciones que tuvieron lugar en la Habana (Cuba)<sup>163</sup>.

La Comisión Étnica para la Paz y los Derechos Territoriales creada formalmente por organizaciones de los pueblos afrocolombianos e indígenas en marzo del 2016, logró concertar con las partes firmantes la inclusión del Capítulo Étnico del Acuerdo Final<sup>164</sup>. Si bien el Capítulo Étnico fue incluido en el Punto 6, en él se establecieron los principios y salvaguardas que permitieron la transversalización del enfoque étnico en los otros cinco puntos del Acuerdo Final<sup>165</sup>. Posteriormente, en el PMI fueron incluidos 100 indicadores étnicos para la implementación de los compromisos del Capítulo Étnico<sup>166</sup>.

El Instituto Kroc, teniendo en cuenta las directrices del Capítulo Étnico, construyó una submatriz étnica de 80 disposiciones, como se explica en la sección de metodología de este informe. En esta sección se presenta el estado de implementación general del enfoque étnico, así como las tendencias generales de su implementación durante 2023. El análisis de la implementación de este enfoque será presentado de manera transversal por cada punto del Acuerdo Final, en secciones posteriores.

162 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 205.

163 Rodolfo Adán Vega, "El Capítulo Étnico del acuerdo de paz de la Habana. La historia del tercer actor de la negociación", *Pontificia Universidad Javeriana facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Maestría en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos* (Bogotá, 2019), <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/45121/EL%20CAPÍTULO%20ÉTNICO%20DEL%20ACUERDO%20DE%20PAZ%20DE%20LA%20HABANA.%20La%20historia%20del%20tercer%20actor%20de%20la%20negociación.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

164 Comisión Étnica para la Paz y los Derechos, "Comunicado 003" (Bogotá, agosto 24 de 2016), <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/1410-comunicado-oficial-comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales>

165 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 205.

166 Los indicadores étnicos concertados en el PMI fueron 97, sin embargo durante el proceso de puesta en marcha del SIIPO, las entidades de control solicitaron que un indicador que abarcaba a todas las entidades se convirtiera en cuatro, alcanzando un total de 100 indicadores étnicos. Departamento nacional de Planeación, "CONPES 3932, Plan Marco de Implementación, Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" (Bogotá, 2017), 271, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932\\_Anexo%20B\\_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)

Entre noviembre del 2022 y noviembre de 2023, la implementación del enfoque étnico continuó experimentando rezagos significativos al compararse con la implementación general del Acuerdo Final. Esta tendencia en la implementación del enfoque étnico se debió a diferentes razones. Primero, a los retrasos en el desarrollo de las actividades de consulta previa en los casos requeridos por ley. Segundo, a la falta de adecuación institucional que permita la disposición de recursos financieros y técnicos suficientes en algunas de las 23 entidades responsables de los indicadores del enfoque étnico. Y tercero, a los bajos niveles de reporte con información pertinente que garantice condiciones para la evaluación y seguimiento de las acciones focalizadas en los pueblos étnicos.

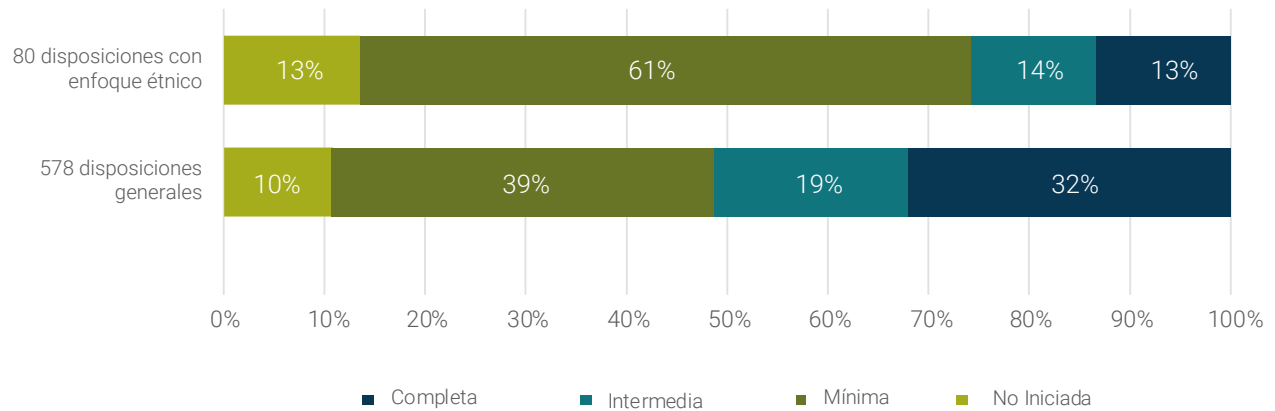
## **1. Estado de la implementación del enfoque étnico a noviembre de 2023**

De acuerdo con el Gráfico 10, a noviembre de 2023, el 13% de las disposiciones que deben incorporar el enfoque étnico estaba sin iniciar, ya sea porque la disposición no había iniciado su implementación o porque se estaba implementando sin tener en cuenta este enfoque. El 61% de las 80 disposiciones se encontraba en estado mínimo de implementación, el 14% en estado intermedio y el 13% se había completado. Entre diciembre del 2022 y noviembre del 2023 se mantuvo la brecha entre la implementación general y la implementación de las 80 disposiciones étnicas. Mientras que en la implementación general, el 32% de las disposiciones se completaron, el enfoque étnico sólo alcanzó el 13%. Las disposiciones con implementación intermedia a nivel general alcanzaron el 19% y en el enfoque étnico el 14%. La mayor brecha se evidencia en las disposiciones con implementación mínima, pues mientras que a nivel general se registró el 39%, en el enfoque étnico se registró el 61%. La brecha fue menor en las disposiciones no iniciadas, pues en la implementación general estaban en 10% y en el enfoque étnico en 13%.



**Gráfico 10**

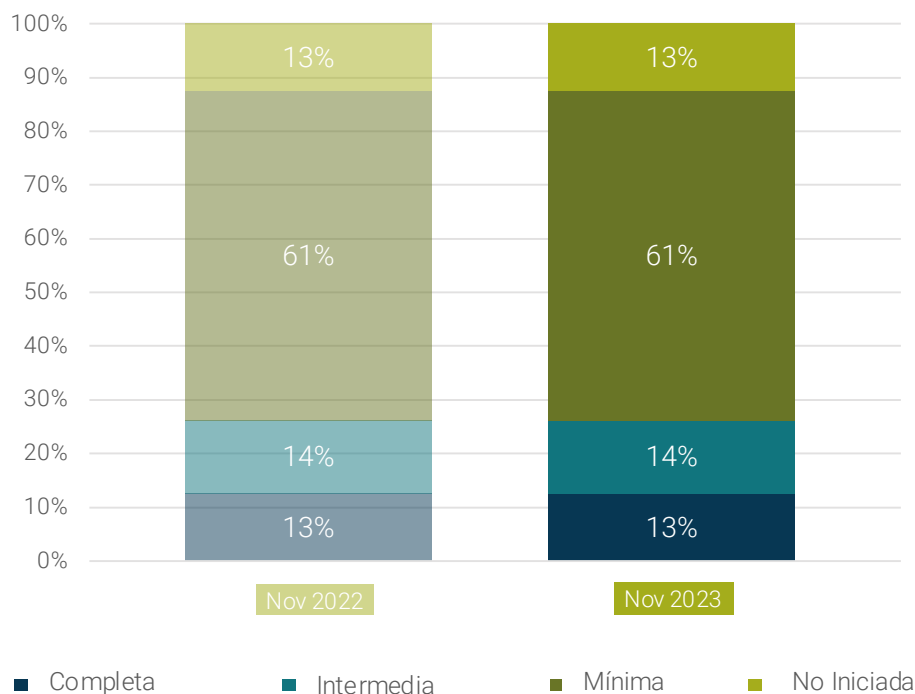
### Comparación del estado de la implementación del enfoque étnico y la implementación general del Acuerdo Final, noviembre 2023



Los compromisos del Capítulo Étnico evidenciaron bajos niveles de implementación. De los 13 compromisos que según la metodología del Instituto Kroc componen a este capítulo, dos se encuentran sin iniciar, ocho con avance mínimo, dos en estado intermedio y sólo uno completo. El estado de implementación del Capítulo Étnico sigue la misma tendencia en la implementación de las otras 67 disposiciones del enfoque étnico. Así, un porcentaje importante de los compromisos étnicos se encuentran en estado no iniciado y mínimo de implementación y, por tanto, según el análisis del Instituto Kroc, la mayoría de los compromisos étnicos del Acuerdo Final de Paz no tiene viabilidad para cumplirse en el tiempo estipulado en el PMI.

**Gráfico 11**

### Implementación del enfoque étnico comparada, noviembre 2022 vs. noviembre 2023



De acuerdo al Gráfico 11, al comparar los niveles de implementación en el año inmediatamente anterior, el enfoque étnico no evidenció cambios cuantitativos durante el 2023. Esto se debe principalmente a los bajos niveles de implementación del enfoque étnico en los PNRRI, los cuales en muchos casos carecen de indicadores y metas específicas para los pueblos étnicos<sup>167</sup>. En este último año de implementación, a pesar de los esfuerzos por dinamizar los MEC, las iniciativas propias étnicas fueron iniciativas con menores niveles de ejecución como se evidencia en la sección del Punto 1 de este informe. Durante el 2023 tampoco se logró consensuar el enfoque

<sup>167</sup> Para el seguimiento del enfoque étnico de los PNRRI, el enfoque étnico cuenta con 12 indicadores para el acceso a tierras de los pueblos afrodescendientes, indígenas y Rrom, un indicador para el Plan de Zonificación Ambiental y un indicador para la inclusión del enfoque étnico en todos los otros PNRRI.



étnico en el PNIS y aunque la nueva Política Nacional de Drogas contempla procesos de consulta y concertación con las comunidades, esto aún no se ha materializado<sup>168</sup>.

Por su parte, los procesos de retorno y/o reubicación, reparación colectiva y desminado humanitario en territorios colectivos continúan evidenciando rezagos en su implementación<sup>169</sup>. Estos rezagos se explican en parte por las adversas condiciones de seguridad en los territorios colectivos de comunidades afrodescendientes e indígenas<sup>170</sup>. Adicionalmente, las organizaciones étnicas señalan que han sido insuficientes los recursos financieros para el cumplimiento de lo establecido en el Capítulo Étnico del Acuerdo Final<sup>171</sup>.

## 2. Estado de la implementación del enfoque étnico según el Plan Marco de Implementación (PMI)

Según el reporte de las entidades del Gobierno nacional los 100 indicadores étnicos del PMI han alcanzado un 43% del cumplimiento<sup>172</sup>. Sin embargo, es importante mencionar que de estos 100 compromisos, cuatro no cuentan con ficha técnica. Del total de los indicadores, 31 tienen fecha fin antes del año 2023, pero sólo cinco han sido cumplidos y cuatro reportan un cumplimiento mayor al 50%. Los otros 22 indicadores aún evidencian bajos niveles de implementación. Por su parte, de los 69 indicadores que tienen fecha de cumplimiento posterior a 2023, sólo 29 reportan un avance mayor al 50%. Adicionalmente, de los 100 indicadores étnicos, 15 reportan un avance

168 Ministerio de Justicia y el Derecho, "Sembrando vida, desterrando el narcotráfico. Política Nacional de Drogas 2023-2033" (Bogotá 2023), <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Política%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotráfico%27.pdf>

169 Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

170 Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), "Trigésimo cuarto informe del secretario general al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA)" (Bogotá, mayo de 2023) <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-XXXIV-Esp-1.pdf>; Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz, "Conflicto y violencias armadas contra los pueblos indígenas 2023 (Bogotá, diciembre de 2023), [https://www.onic.org.co/images/Informe\\_sobre\\_DDPPII\\_Final\\_2023.pdf](https://www.onic.org.co/images/Informe_sobre_DDPPII_Final_2023.pdf); Defensoría del Pueblo, "Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" (Bogotá, agosto de 2023) <https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/532/PDF%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

171 María Angelica García, "Sin negros y sin indígenas no hay paz: Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz avanza a paso lento", *Publimetro*, (Bogotá, 26 de septiembre de 2023), [https://www.publimetro.co/noticias/2023/09/26/sin-negros-y-sin-indigenas-no-hay-paz-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-avanza-a-paso-lento/#google\\_vignette](https://www.publimetro.co/noticias/2023/09/26/sin-negros-y-sin-indigenas-no-hay-paz-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-avanza-a-paso-lento/#google_vignette)

172 DNP, "Sistema Integrado de Información para el Postconflicto", accedido el 30 de noviembre del 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>



del 0% los cuales están concentrados en los puntos 1, 2 y 4. Las entidades con mayores dificultades de implementación de los indicadores étnicos son la OACP y la DSCI<sup>173</sup>. Durante el 2023 los indicadores étnicos mostraron bajos niveles de reporte en el SIPO<sup>174</sup>. A pesar de no evidenciar cambios cuantitativos entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, el Instituto Kroc documentó algunos esfuerzos institucionales para mejorar los niveles de cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo Final, así como los retos contextuales, institucionales y presupuestales.

### 3. Tendencias de la implementación del enfoque étnico durante el periodo de reporte

**Durante el periodo de reporte se realizaron actividades de planeación y gestión para impulsar el enfoque étnico, pero estas acciones aún no se materializan en mejores niveles de implementación del enfoque.** Entre las acciones de planificación y gestión para avanzar en la implementación del enfoque étnico se destacan las incluidas en el PND 2022-2026 que buscan acelerar el cumplimiento del PNIS, la gestión catastral en territorialidades étnicas y el trazador presupuestal para comunidades étnicas<sup>175</sup>. De dichos compromisos sólo se ha avanzado con la consulta previa del Catastro Multipropósito con comunidades indígenas y un documento metodológico para pueblos afrodescendientes, sin ningún avance en el levantamiento catastral<sup>176</sup>. Durante el 2023, la ART dinamizó los MEC de los PDET y realizó ajustes al OCAD Paz para que la nueva metodología beneficiara, entre otros, a las comunidades étnicas<sup>177</sup>. No obstante, como se señala en el apartado del Punto 1 de este informe (ver Gráfico 16), las iniciativas propias étnicas tienen los más bajos niveles de ejecución y persistieron las dificultades en la formulación de proyectos que permitan su viabilidad. Por su parte, durante el 2023 la UARIV inició el proceso de revisión de los protocolos que definen las rutas para la implementación del programa de reparación colectiva

173 DNP, "Reporte de indicadores PMI del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto", accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

174 Ibid.

175 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo del 2023, "Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Bogotá, mayo 2023). Estas acciones se encuentran consignadas en los artículos 11, 45, 46 y 347 del PND 2022-2026.

176 "Del mapa a la realidad territorial: el compromiso inquebrantable del IGAC con la construcción de paz", *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*, 21 de diciembre de 2023, <https://www.igac.gov.co/noticias/del-mapa-la-realidad-territorial-el-compromiso-inquebrantable-del-igac-con-la-construccion-de-paz>

177 ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023). DNP y ART, "Plan de convocatorias asignación para la paz bienio 2023-2024", (Bogotá, agosto 2023), <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GMK060tHBb8%3d&tabid=453>





con comunidades étnicas. A la fecha de corte de este informe, sólo se han completado dos PIRC de sujetos colectivos étnicos, a pesar de que éstos representan el 68% de todos los sujetos de reparación colectiva (688 de 971 sujetos de reparación colectiva)<sup>178</sup>.

La Vicepresidencia siguió avanzando en actividades de gestión con el apoyo de la cooperación de los Estados Unidos, que facilitó la designación de consultores del programa de Gobernabilidad Responsable<sup>179</sup>. Sin embargo, el Gobierno aún no ha consolidado una estrategia de articulación interinstitucional que promueva la implementación del enfoque étnico. Es importante mencionar que algunos de los diálogos en el marco de la política de Paz Total fueron realizados en territorios étnicos. Aunque esto no evitó las acciones violentas, que continuaron afectando desproporcionadamente a esta población, así como la implementación misma del Acuerdo Final<sup>180</sup>.

**A pesar de que en el 2023 avanzó la consulta previa de algunos compromisos étnicos rezagados, durante el último año de implementación continuaron los retos en el desarrollo de los procesos de consulta y concertación con los pueblos étnicos.** Una de las principales salvaguardas introducidas por los pueblos étnicos en el Capítulo Étnico señala que “se respetará el carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada y el derecho a la objeción cultural como garantía de no repetición, siempre que procedan”<sup>181</sup>. En consecuencia, la fase de implementación del Acuerdo Final, en lo que concierne a los pueblos étnicos, debe garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada respetando los estándares constitucionales e internacionales. Uno de los compromisos del enfoque étnico rezagado que logró avanzar en la consulta previa en 2023 fue el Plan de Armonización para la reincorporación étnica, el cual contiene un capítulo para pueblos

---

178 UARIV, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

179 Consultora para la Vicepresidencia de la República (Programa de Gobernabilidad Responsable USAID), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 6 de diciembre de 2023.

180 Redacción Colombia + 20, “Nos están dejando por fuera: afros e indígenas en Chocó a la Paz Total de Petro”, *El Espectador*, 5 de marzo de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-de-petro-los-reparos-de-indigenas-y-afros-en-choco/>

181 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 206.



indígenas y otro para comunidades afrodescendientes<sup>182</sup>. Este compromiso, que debió cumplirse en 2018, logró superar esta etapa y se espera que su implementación avance durante el 2024.

En el 2023 también fue protocolizada la consulta previa de la política de Catastro Multipropósito en la Mesa Nacional de Concertación (MPC) con Pueblos Indígenas<sup>183</sup>. En este caso, el proceso que inició en el 2021 finalmente se concretó con la concertación del documento normativo que reglamenta el proceso de levantamiento catastral en los resguardos indígenas<sup>184</sup>. A pesar de estos avances, todavía está pendiente la consulta del catastro con los pueblos negro, afrodescendiente, raizal y palenquero la cual se debe desarrollar en el marco de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras<sup>185</sup>. Otros procesos pendientes de consulta son el de reparaciones colectivas, el de desminado humanitario, y el de la implementación de los proyectos de los PATR que se vayan a desarrollar en territorios colectivos.

El desarrollo de los procesos de consulta y concertación con las comunidades es determinante para avanzar en la implementación del enfoque étnico del Acuerdo de Paz. Los siete años de implementación han demostrado que para el debido cumplimiento de la consulta previa, libre e informada se requiere adecuación institucional y recursos técnicos y financieros que permitan su adecuada implementación.

**Durante el 2023 se evidenció un deterioro en la oportunidad y calidad de los reportes e informes sobre el estado de la implementación del enfoque étnico, lo cual dificultó el monitoreo.** El SIIPO es la principal fuente de información oficial sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final<sup>186</sup>.

---

182 Agencia para la Reincorporación y la Normalización (@ARNColombia), "El Programa Especial de Armonización Indígena- PEAI que hoy protocolizamos junto a las organizaciones indígenas y 40 entidades de gobierno da cumplimiento a lo pactado hace 7 años", Tweet, 25 de noviembre de 2023, <https://twitter.com/arncolombia/status/1728373197047767234?s=48&t=NIKMFrrks79J9pK6ZT7jDA>; Agencia para la Reincorporación y la Normalización (@ARNColombia), "Protocolizamos el programa especial de armonización para comunidades negras, raizales afrocolombianas y palenqueras! Nos comprometimos y trabajamos con las comunidades para construir los mejores caminos de retorno", Tweet, 26 de noviembre de 2023, <https://twitter.com/arncolombia/status/1728915088558669849?s=48&t=NIKMFrrks79J9pK6ZT7jDA>

183 Departamento Nacional de Planeación, "Listo protocolo con organizaciones indígenas para implementar el Catastro Multipropósito en sus territorios" (Bogotá, 2 de octubre de 2023), <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx>

184 "Con 81 artículos acordados finalizó el espacio de concertación sobre catastro multipropósito para territorios indígenas", Comisión Nacional de Territorios Indígenas, 23 de septiembre de 2023, <https://www.cntindigena.org/con-81-articulos-acordados-finalizo-el-espacio-de-concertacion-sobre-catastro-multiproposito-para-territorios-indigenas/>

185 Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), "Del mapa a la realidad territorial: el compromiso inquebrantable del IGAC con la construcción de paz" (Bogotá, 21 de diciembre de 2023), <https://www.igac.gov.co/noticias/del-mapa-la-realidad-territorial-el-compromiso-inquebrantable-del-igac-con-la-construccion-de-paz>

186 DNP, "Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO)", accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/avance/clasificacion/1>



Sin embargo, durante el 2023 experimentó dificultades en los reportes de las diferentes entidades responsables de los 100 indicadores étnicos del PMI. Como resultado, a noviembre del 2023, 51 indicadores étnicos no contaban con información actualizada desde marzo del 2023<sup>187</sup>. La UIAP tampoco presentó el VII informe sobre el estado de implementación del Capítulo Étnico en cumplimiento del indicador PMI que señala que la entidad debe presentar “Reportes de información, contenidos en el SIIPO y entregarlos a la Alta Instancia de Pueblos étnicos”<sup>188</sup>. El último informe presentado por la UIAP fue en enero del 2023 en el que dio cuenta de las acciones desarrolladas por las entidades implementadoras entre enero y octubre de 2022<sup>189</sup>.

A esta situación se suma la falta de indicadores étnicos específicos para 13 de los 15 PNRRRI que se han aprobado hasta la fecha<sup>190</sup>. Si bien ante la falta de indicadores étnicos del PMI algunos de estos Planes Nacionales han incorporado acciones específicas para las comunidades étnicas en sus estrategias y actividades, estos reportes no se presentan de manera regular y sistematizada<sup>191</sup>. Por ejemplo, a pesar de que el Plan Nacional de Formalización a cargo de la ANT es el único de los planes que cuenta con un número robusto de indicadores étnicos, aún existen dificultades en los reportes de la subcuenta étnica como se señala en la sección del Punto 1 de este informe<sup>192</sup>. En el 2023, la IEANPE tampoco presentó el informe sobre el estado de implementación del enfoque étnico. Esto se debió a las dificultades financieras que enfrentó esta instancia en el 2023, las cuales no le permitieron consolidar un equipo técnico, como se menciona en la sección del Punto 6 de este informe<sup>193</sup>.

A las dificultades en los reportes de información cualitativa se suma la falta de información sobre los recursos financieros asignados para el cumplimiento del enfoque étnico del Acuerdo de Paz. Esto se debe a la ausencia de trazadores presupuestales del Acuerdo Final con marcadores específicos

---

187 Ibid.

188 DNP, “Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO)”, F.E.4 Reportes de información, contenidos en el SIIPO, entregados a la Alta Instancia de Pueblos étnicos”, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siiipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/OgAbcYqjN6s8EgjDqvJi>

189 Ibid.

190 DNP, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia 3932, “Lineamientos para la articulación del PMI del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Bogotá, junio de 2018).

191 “Sistema Integrado de Información para el Postconflicto, Planes Nacionales Sectoriales”, DNP, accedido 30 de noviembre de 2023, <https://siiipo.dnp.gov.co/plannacionalvista>

192 DNP, “Sistema Integrado de Información para el Postconflicto, Planes Nacional de formalización de Tierras”, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siiipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/44>

193 Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (Enlace Político), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 14 de noviembre de 2023.



para comunidades étnicas. Con la información actualmente disponible, el monitoreo del Instituto Kroc y otras entidades evidenció los rezagos en la implementación del enfoque étnico, pero la falta de información detallada y oportuna hace difícil el ejercicio de identificar retos y plantear oportunidades para impulsar la implementación del enfoque.

**El Pacto por el Capítulo Étnico firmado por entidades del Gobierno nacional fue un primer paso para su impulso; su concreción dependerá de la articulación del Gobierno con las organizaciones étnicas y un instrumento de seguimiento y monitoreo que permita evidenciar sus avances.**

En noviembre de 2023 se firmó el Pacto por el Capítulo Étnico como una estrategia para superar su rezago en la implementación<sup>194</sup>. La consolidación de este pacto se logró gracias al trabajo articulado entre la Vicepresidencia de la República, la UIAP, el nuevo equipo de paz del Ministerio del Interior y la IEANPE<sup>195</sup>. Este documento está compuesto por cuatro pactos, 22 compromisos y una invitación a la cooperación internacional a seguir respaldando la implementación del enfoque étnico del Acuerdo Final<sup>196</sup>. Entre los compromisos asumidos por las diferentes entidades del Gobierno, sobresale la destinación del 30% de presupuesto de la ART para el impulso de proyectos con etiqueta propia étnica de los PATR. También, la apropiación de recursos para el cierre del PNIS de estas comunidades y la formulación de 139 planes de reparación colectiva y el proceso de retorno y reubicación de 20 comunidades étnicas que asumió la UARIV<sup>197</sup>. Adicionalmente, el DNP construirá el trazador presupuestal de comunidades étnicas y dará lineamientos a las entidades para su debido reporte. El Pacto establece que se deberán implementar medidas de fortalecimiento a los mecanismos de autoprotección como la Guardia Indígena y la Guardia Cimarrona. La firma de este pacto puede ser una herramienta política de exigibilidad para avanzar en el cumplimiento de estos compromisos del Acuerdo Final. Pero, para la efectividad de esta herramienta se requiere el liderazgo de alguna de las entidades o instancias responsables del impulso de la implementación como la Vicepresidencia, la UIAP o la IEANPE.


---

194 Gobierno de Colombia, "Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz", (Bogotá, 20 de noviembre de 2023).

195 Ministerio del Interior, "Ministro Velasco firma pacto para implementar Capítulo Étnico en Acuerdos de Paz" (Bogotá, 20 de noviembre de 2023), <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministro-velasco-firma-pacto-para-implementar-capitulo-etnico-en-acuerdos-de-paz/>

196 Los cuatro pactos son: 1. Pacto por la Reforma Rural Integral en los territorios de los pueblos étnicos; 2. Pacto por las víctimas y las salvaguardas étnicas; 3. Pacto por la participación, protección y seguridad individual y colectiva de los pueblos étnicos y 4. Pacto por la garantía del acompañamiento internacional a la implementación del Capítulo Étnico.

197 Gobierno de Colombia, "Pacto por la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final de Paz", (Bogotá, 20 de noviembre de 2023).



## 4. Oportunidades para fortalecer la implementación del enfoque étnico

**Al equipo de paz y a la Dirección Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior:** fortalecer el acompañamiento a los procesos de consulta previa y diálogo derivados de los compromisos del Acuerdo Final. En primera medida es necesario identificar los compromisos del Acuerdo Final que requieren consulta previa y no han avanzado debido al incumplimiento de dicho proceso. Para ello, es necesario establecer una agenda de trabajo con la MPC, la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras y la Mesa Nacional de Diálogo del Pueblo Gitano para priorizar estos procesos de concertación y las entidades implementadoras.

**Al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP):** establecer mecanismos para mejorar el reporte cualitativo y financiero al SIPO de los indicadores étnicos. Para ello, el PND 2022-2026 y el Pacto por el Capítulo Étnico han señalado la necesidad de fortalecer el trazador presupuestal para comunidades étnicas que permita identificar las asignaciones presupuestales para el cumplimiento del Acuerdo Final. También es necesario identificar los sectores con menores niveles de implementación presupuestal para conocer dónde es necesario hacer los mayores esfuerzos de asignación o ejecución presupuestal para cumplir con lo acordado.

**A la Vicepresidencia, a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) y a la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE):** consolidar una herramienta de articulación y seguimiento que, tomando en cuenta el Pacto por el Capítulo Étnico, permita impulsar y hacer seguimiento a su cumplimiento. Estas entidades deberán además asesorar a las entidades responsables para que asignen los presupuestos y equipos técnicos requeridos para su cumplimiento, con énfasis en las prioridades establecidas en este pacto. Adicionalmente, en las mesas de coordinación con el mecanismo de acompañamiento internacional para el enfoque étnico deberán concertarse las directrices para alinear estas prioridades con las apuestas de la cooperación internacional.



## Enfoque territorial

El enfoque territorial del Acuerdo Final es el reconocimiento de las particularidades territoriales y de las comunidades para la implementación integral y concertada de las medidas y los compromisos dispuestos en éste<sup>198</sup>. La implementación del Acuerdo Final con enfoque territorial requiere considerar cuatro elementos esenciales. En primer lugar, se deben aplicar medidas diferenciales que reconozcan las necesidades específicas de comunidades y grupos poblacionales, ajustando las acciones a sus particularidades territoriales. En segundo lugar, requiere la participación activa de la ciudadanía para la ejecución integral de las medidas acordadas, implicando la movilización coordinada de instancias y mecanismos participativos a nivel territorial. En tercer lugar, se refiere a la implementación descentralizada, involucrando a la sociedad y las autoridades locales en la planificación, ejecución y seguimiento de planes y programas territoriales. Y, en cuarto lugar, se subraya la necesidad de reconocer que las dinámicas sociales y particularidades del espacio inciden en la implementación del Acuerdo Final, al mismo tiempo que las acciones derivadas del mismo impactan y transforman el espacio.

Tomando como referente lo anterior, en este octavo informe el Instituto Kroc presenta un análisis cualitativo sobre algunas medidas territoriales del Acuerdo Final implementadas en nueve de las 16 subregiones PDET<sup>199</sup>. Dicho análisis se fundamenta en las labores de monitoreo y seguimiento que realiza a nivel territorial la Iniciativa Barómetro, a través de la estrategia denominada Barómetros Regionales<sup>200</sup>. Estos barómetros están conformados por un equipo de investigadores e investigadoras que no sólo viven en las subregiones, sino que tienen vínculos afectivos y trayectorias profesionales, sociales y familiares ligadas a la diversidad de territorialidades que coexisten en la geografía colombiana, y que son vitales para entender los avances, retos y oportunidades de la implementación integral del Acuerdo Final. Las nueve

198 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 6.

199 Estas subregiones son: Urabá Antioqueño, Chocó, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Medio, Sur del Tolima, Catatumbo y Arauca. Actualmente el equipo de la Iniciativa Barómetro adelanta acciones para ampliar su presencia territorial en el 2024 en las siete subregiones PDET restantes: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, Putumayo, Macarena-Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense, Montes de María, Sur de Bolívar y Sierra Nevada-Perijá. En próximos informes se presentarán análisis con alcance en las 16 subregiones.

200 Se describe en la sección de metodología.



subregiones priorizadas para este informe agrupan 84 municipios PDET y su selección responde a la presencia territorial de la Iniciativa Barómetro a través de cuatro Barómetros Regionales<sup>201</sup>.

Teniendo en cuenta los ejes temáticos que a continuación se exponen en las subregiones priorizadas para el análisis, entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 la implementación territorial del Acuerdo Final se destacó por cuatro rasgos o tendencias. Primero, persistió un alto nivel de centralización en el nivel nacional, poca autonomía regional para implementar el mandato de las entidades con responsabilidades en el Acuerdo Final, así como dificultades de articulación entre algunas entidades implementadoras, pese a que existe a nivel territorial infraestructura y capacidades institucionales básicas.

Segundo, los gobiernos municipales y departamentales presentaron dificultades presupuestales y operativas para impulsar la implementación territorial. Tercero, persistieron diversas formas de violencias en los territorios que afectan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, a raíz de la consolidación de diferentes grupos armados. Cuarto, aunque el cambio de gobierno a nivel nacional creó una oportunidad para restaurar la confianza de las comunidades hacia el Acuerdo Final y promover la implementación, siguió existiendo una discrepancia entre lo ejecutado y las expectativas de los habitantes en los territorios. Después de siete años de la firma del Acuerdo Final, la percepción general es que las transformaciones territoriales están experimentando demoras más allá de lo inicialmente anticipado.

Estas tendencias fueron identificadas por la Iniciativa Barómetro tras el análisis de las evidencias de implementación territorial documentadas durante el 2023 en las nueve subregiones donde actualmente tiene presencia. A continuación, será presentado este análisis que da cuenta de avances, retos y oportunidades en torno a cinco ejes temáticos: i) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET); ii) Zonas de Reserva Campesina (ZRC); iii) Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC); iv) Proceso de reincorporación; y, v) Sistema Integral para la Paz (SIP). El propósito de esta sección es mostrar la perspectiva territorial de algunos de los análisis generales presentados en las diferentes secciones que componen este informe.

---

201 Las subregiones PDET que integran los cuatro Barómetros Regionales (BR) son las siguientes: BR1: Urabá Antioqueño y Chocó; BR2: Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; BR3: Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Medio, Sur del Tolima; BR4: Catatumbo y Arauca.



## 1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

De acuerdo con el Punto 1 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es lograr la transformación del campo y el ámbito rural<sup>202</sup>. Para avanzar en dicho propósito, la ART junto con las comunidades formularon PATR en las subregiones más afectadas por el conflicto armado. Si bien en la sección donde se analiza el Punto 1 en este informe se presenta un análisis detallado sobre la implementación del PDET en el 2023 e información desagregada por subregión, en esta sección se prioriza el análisis de algunas particularidades territoriales relacionadas con la labor de los mecanismos de participación PDET, las dificultades en la ejecución de iniciativas étnicas y la puesta en marcha de un proyecto integrador. El Instituto Kroc documentó estas acciones en las subregiones de Sur de Córdoba, Chocó y Catatumbo.

**En el 2023 el MEC del Sur de Córdoba estuvo en interlocución con la ART y otras entidades implementadoras, pero persistieron retos en la implementación de proyectos asociados a las iniciativas “Común étnicas” y “Propias étnicas”.** La subregión de Sur de Córdoba está integrada por cinco municipios del departamento de Córdoba. Estos municipios son: Tierralta y Valencia en el Alto Sinú; Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré en el Alto San Jorge. Allí confluyen tres grupos étnicos: los Emberá Katío, los Zenúes y pueblos afrodescendientes. Asimismo, hay dos tipos de territorios colectivos: resguardos y consejos comunitarios de comunidades negras. La población étnica en los municipios de la subregión se distribuye de la siguiente manera: San José de Uré (73,09%), Tierralta (20,88%), Puerto Libertador (18,37%), Montelíbano (9,46%) y Valencia (5,63%)<sup>203</sup>.

En la subregión, el Instituto Kroc identificó 1.222 iniciativas durante la formulación del PDET. De éstas, 333 (27,25%) corresponden a iniciativas con etiqueta “Propia étnica” y 256 (20,94%) a iniciativas “Común étnicas”. Como parte del proceso de articulación y diálogo entre la institucionalidad y los

202 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 21.

203 “Sistema de Estadísticas Territoriales, TerriData”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido diciembre de 2023, <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>





pueblos étnicos para la implementación de dichas iniciativas, en el 2021 se creó el MEC del Sur de Córdoba<sup>204</sup> con el fin de mejorar la interlocución en los procesos de planeación y transversalización del enfoque étnico.

Durante el 2023, el MEC del Sur de Córdoba sesionó<sup>205</sup> en dos oportunidades siguiendo lo establecido en el reglamento interno. En el marco de dichas sesiones, la ART presentó los nuevos mecanismos y estrategias de relacionamiento para avanzar en la recuperación de la confianza de las comunidades hacia el PDET. Además, entregó información sobre el estado actual de los proyectos con etiquetas étnicas y promovió la participación de entidades clave asociadas a la implementación del Acuerdo de Paz en Córdoba, entre las que se encuentran la ANT, la ADR, la URT y la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS).

El MEC operó durante el periodo de análisis de este informe y la ART asignó COP 8.147.372.409<sup>206</sup> para implementar proyectos en tercera fase (proyectos estructurados y con fuente de financiación definida)<sup>207</sup> asociados a iniciativas étnicas en los municipios de Tierralta, San José de Uré y Valencia. Sin embargo, el Instituto Kroc identificó retos en la incorporación efectiva del enfoque étnico en la implementación del PDET en la subregión<sup>208</sup>. En primer lugar, en el 2023 no inició la implementación de los proyectos de tercera fase, ya que durante el proceso de constatación y verificación, la ART y el MEC identificaron que dichos proyectos no beneficiaban directamente a comunidades étnicas, pese a tener dicha etiqueta. Y, en segundo lugar, la implementación de proyectos asociados a iniciativas étnicas previstos para el 2023 se retrasó, ya que

---

204 Agencia de Renovación del Territorio, Resolución No. 000805 de 2021 "Por la cual se reconoce el Lineamiento Técnico – Operativo Subregional concertado en la Subregión PDET Sur de Córdoba, como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas para la implementación, ejecución y el seguimiento del PDET y el PATR de la Subregión" (Colombia, 2021). De acuerdo con el reglamento interno, el MEC está compuesto por 24 representantes y/o delegados de las organizaciones étnicas del Sur de Córdoba. Tiene una Secretaría Técnica conformada por un representante de cada etnia (un delegado de las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras; un delegado del pueblo indígena Embera Katío; un delegado del pueblo indígena Zenú) y un delegado de la ART.

205 Según el artículo 12 del reglamento interno, la Mesa Interétnica PDET del Sur de Córdoba, sesionará de manera ordinaria dos veces al año. "Reglamento interno", enviado por la ART al Instituto Kroc. Información con corte de enero de 2024. La primera sesión del 2023 se realizó entre el 21 y 22 de junio y la segunda se realizó entre el 28 y 29 de noviembre.

206 Funcionaria (ART), "Acta reunión 1, sesión MEC Sur de Córdoba", Montería, junio de 2023.

207 De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1821 de 2020, la etapa de pre-inversión de un proyecto de inversión incluye los procesos de formulación, estructuración y evaluación de la factibilidad técnica, legal, ambiental, económica y social de las opciones analizadas para atender la necesidad identificada. Dentro de esta etapa se distinguen tres fases denominadas: perfil, prefactibilidad y factibilidad. Los proyectos en fase III (factibilidad) son aquellos que cuentan con verificación de requisitos y concepto técnico sectorial establecidos por la Comisión Rectora, por parte del DNP. Departamento Administrativo de la Función Pública, "Decreto 1821 de 2020, Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías" (Bogotá, 2020), 8, [https://regaliasbogota.sdp.gov.co/sites/default/files/2022-04/Decreto\\_1821\\_de\\_2020.pdf](https://regaliasbogota.sdp.gov.co/sites/default/files/2022-04/Decreto_1821_de_2020.pdf)

208 Representante (MEC), entrevista realizada por el Instituto Kroc, 16 de enero de 2023.



al identificar la dificultad antes descrita, la ART tuvo que realizar un nuevo ejercicio de concertación en el marco de la segunda sesión del MEC, con el fin de reestructurar los alcances y redefinir la población beneficiaria.

Durante el periodo de análisis de este informe, el Instituto Kroc identificó algunas acciones que impulsaron la ART y el MEC en la subregión para afrontar las dificultades y retos relacionados con la implementación de los proyectos asociados a las iniciativas étnicas. Por un lado, dispuso la priorización de proyectos a formular en 2024 dirigidos a los municipios de Puerto Libertador y Montelíbano<sup>209</sup>. También contrató tres profesionales por cuatro meses, para el apoyo a la estructuración de proyectos<sup>210</sup> que movilicen las iniciativas étnicas. Por otro lado, inició el proceso contractual para vincular a una persona para apoyar la Secretaría Técnica del MEC, y dinamizar su funcionamiento y operatividad. Vale la pena destacar que los integrantes del MEC seleccionaron tres delegados que los representarán ante la ART en la construcción de un Plan de Financiamiento que permita optimizar la estructuración de proyectos étnicos y la gestión de recursos para su ejecución.

No obstante lo anterior, dadas las condiciones y los ritmos identificados en la implementación del enfoque étnico, de no ser atendidos oportunamente los retos señalados anteriormente, pueden comprometer su implementación en los tiempos previstos por el Acuerdo de Paz. Por lo tanto, es importante gestionar y asegurar los recursos necesarios para acelerar los proyectos estratégicos que beneficien a la población étnica. La actualización de los PATR será una oportunidad clave para precisar el alcance de las iniciativas étnicas, fortalecer la participación incidente, y la planificación territorial de abajo hacia arriba. En este proceso, además, es necesario asegurar un abordaje interseccional que incluya el enfoque de género y que desarrolle la salvaguarda de género, mujer, familia y generación establecida en el Capítulo Étnico. De esta manera, se podrán garantizar las condiciones necesarias para que las mujeres de los pueblos étnicos de la subregión puedan participar efectivamente y se incorporen medidas diferenciales que respondan a sus necesidades particulares. Asimismo, es recomendable que estas acciones estén acompañadas por una estrategia de posicionamiento y reconocimiento del MEC ante las alcaldías, gobernaciones y las agencias implementadoras del Acuerdo de Paz en el Sur de Córdoba, principalmente en la alineación técnica y presupuestal con los próximos planes de desarrollo a nivel municipal y departamental.

---

209 Funcionaria (ART), "Acta reunión 2, sesión MEC Sur de Córdoba", Montería, noviembre de 2023.

210 Autoridad (MEC), entrevista realizada por el Instituto Kroc, llamada telefónica, 16 de enero de 2023.



**En el 2023 disminuyó el ritmo de activación de iniciativas con ruta de implementación en la subregión del Chocó y continuaron los retrasos en la ejecución de las obras implementadas por el Consorcio Escuela Galán (EGA).** La subregión PDET Chocó la comprenden 14 municipios. En el departamento del Chocó están situados 12<sup>211</sup> y en el departamento de Antioquia dos<sup>212</sup>. La subregión tiene una extensión de 3.040.700 hectáreas y una población de 234.619 habitantes<sup>213</sup>, distribuidos en 60 resguardos indígenas y 36 consejos comunitarios inscritos ante el Ministerio del Interior. Pese a la significativa población étnica que habita la subregión<sup>214</sup>, a siete años de iniciada la implementación del Acuerdo Final, hay rezagos en materia de implementación de iniciativas étnicas que requieren atención prioritaria.

En el marco de la formulación participativa del PDET, en la subregión Chocó las comunidades identificaron 2.027 iniciativas<sup>215</sup>. A noviembre de 2023, el 39% de éstas contaban con Ruta de Implementación Activa (RIA)<sup>216</sup>. Esta cifra está cinco puntos porcentuales por debajo del nivel nacional (44%), y comparativamente con las demás subregiones PDET, Chocó es la segunda con el menor número de iniciativas activadas después de Putumayo, tal como lo refleja el Gráfico 14 presentado en la sección del Punto 1.

Durante el periodo de reporte, la subregión sumó 32 iniciativas adicionales con ruta de implementación activa. Al comparar esta cifra con las 226 iniciativas activadas entre noviembre de 2021 y noviembre de 2022, el Instituto Kroc identificó en el 2023 un descenso en el ritmo de activación de iniciativas con ruta de implementación de 86 puntos porcentuales con respecto al año previo de implementación<sup>217</sup>. Entre las razones que pueden explicar este descenso se encuentran los cambios en los equipos territoriales de la ART y las limitadas capacidades técnicas de los entes territoriales y las autoridades

211 Acandí, Unguía, Riosucio, Carmen del Darién, Bojayá, Medio Atrato (al norte); Condoto, el Litoral del San Juan, Istmina, Medio San Juan, Nóvita, y Sipí (al sur).

212 Murindó y Vigía del Fuerte.

213 DNP, "Ficha caracterización subregión PDET Chocó", *Terridata*, actualizado 2023, <https://terridata.dnp.gov.co/assets/docs/pdet/MegaFichaChoco.pdf>

214 El 62,18% son negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, y el 10,50% son indígenas. DNP, *Terridata*, actualizado marzo 2023, <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/27450>

215 ART, "Hoja de Ruta Subregión PDET Chocó" (Colombia, agosto 2021), <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/choco.html>

216 Ruta de implementación activa es el nombre técnico según el cual una iniciativa PDET se ha podido movilizar para su materialización, ya sea con el avance en la estructuración, ejecución y/o implementación de un proyecto, o con gestiones que contribuyan a la realización de la iniciativa PDET.

217 ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512. Matriz de iniciativas PDET documento trabajado por el Instituto Kroc" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



étnicas para la estructuración de proyectos. Asimismo, pueden explicarse en que las acciones de la ART se enfocaron en diagnosticar el estado de las iniciativas y proyectos, planear y restablecer confianza con las comunidades.

Además de la disminución en el ritmo de activación de iniciativas con ruta de implementación, durante el 2023 persistió el retraso y el posible incumplimiento en la ejecución de las obras a cargo del EGA<sup>218</sup>. Este consorcio firmó en el 2019 el contrato 439<sup>219</sup> a través del cual se pactó la ejecución de 48 obras, y cuatro años después se han entregado siete<sup>220</sup> obras que representan el 15% de las contratadas.

Durante el encuentro subregional “Avanzar cumpliendo”, realizado en el mes de marzo de 2023 en la ciudad de Quibdó, el director del Fondo Colombia en Paz asumió el compromiso de revisar el estado de cada una de las obras en ejecución por parte del Consorcio EGA<sup>221</sup>. En el marco de la segunda sesión del MEC realizada en el municipio de Unguía en noviembre de 2023, funcionarios de la Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos (DEEP) de la ART socializaron un informe de seguimiento al contrato. Según el contratista, el porcentaje de ejecución técnica era del 76% y la ejecución financiera del 29%<sup>222</sup>.

Ante las cifras presentadas, las y los integrantes del MEC manifestaron que la información no resultaba congruente con el estado de las obras, pues estaban inconclusas y, en algunos casos, con alto grado de deterioro en los materiales utilizados. Sumado a esto, la mano de obra que fue contratada con la comunidad denunció falta de pago de honorarios por las actividades ya realizadas<sup>223</sup>. Debido a que a noviembre persistían los retrasos por parte del

---

218 El Consorcio EGA, está conformado por la Corporación Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia y Asfaltart S.A.

219 Fondo Colombia en Paz, “Contrato 439 - 2019 Consorcio EGA” (Bogotá, 2019).

220 Funcionaria (ART), “Acta reunión No 7, segunda sesión ordinaria MEC Chocó 2023”, Unguía, Chocó, noviembre de 2023.

221 Fondo Colombia en Paz, “Fondo Colombia en Paz alerta por retrasos en obras asignadas al Consorcio EGA-Escuela Galán en Chocó” (Quibdó, Chocó: 11 de marzo de 2023), <https://fcp.gov.co/fondo-colombia-en-paz-alerta-por-retrasos-en-obras-asignadas-al-consorcio-ega-escuela-galan-en-choco/>

222 ART, “Segunda sesión ordinaria del Mecanismo Especial de Consulta 2023” (ejercicio de observación realizado por Instituto Kroc, Unguía, Chocó, 22 de noviembre de 2023).

223 Funcionaria (ART), “Acta reunión No 7, segunda sesión ordinaria MEC Chocó 2023” Unguía, Chocó, noviembre de 2023.



Consortio EGA, los delegados del MEC elaboraron una denuncia<sup>224</sup> dirigida a la Presidencia de la República, Vicepresidencia, ART, Fondo Colombia en Paz, medios de comunicación y algunos organismos de control<sup>225</sup>.

Por último, las organizaciones étnico territoriales reiteraron la necesidad de ser tenidas en cuenta en la ejecución de las obras civiles priorizadas para la implementación del PDET. Consideran que cuentan con la capacidad técnica, administrativa y recurso humano para construir las aulas de clases, casas comunitarias y restaurantes escolares objeto de estos proyectos. Para ejemplificar lo anterior, expresan que las siete obras que ya entregó el consorcio EGA se realizaron a través de una unión temporal suscrita con la Asociación de Productores del Medio Atrato (ASPRODEMA), la cual es una organización productiva adscrita al Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (COCOMACIA). Esto da cuenta de la experiencia ya adquirida, y por esto manifiestan que lo que se requiere es voluntad institucional para atender la solicitud que vienen realizando las comunidades desde la formulación del PDET y que permitirá ejecutar las obras de acuerdo con los usos y costumbres de la región, y fortalecerá la capacidad instalada en los territorios<sup>226</sup>.

**En el 2023 avanzó la implementación del Proyecto Integrador del Catatumbo, a través del cual se establecerá un complejo educativo en la subregión.** La subregión del Catatumbo está localizada al nororiente del departamento de Norte de Santander. Está conformada por los municipios de Ocaña, el Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y su población es predominantemente campesina y étnica<sup>227</sup>. Esta zona se destaca por su riqueza en biodiversidad, sin embargo, convergen problemáticas asociadas al déficit en la oferta de bienes y servicios, infraestructura vial deficiente y obstáculos para el acceso a la tierra. La posición estratégica del territorio<sup>228</sup> para el intercambio transnacional ha

---

224 Mecanismo Especial de Consulta Subregión PDET Chocó "Denuncia de las obras de la subregión PDET Chocó por incumplimiento de las mismas generando unas acciones con daño en comunidades étnicas" (Unguía, 22 de noviembre de 2023).

225 ART, "segunda sesión ordinaria del Mecanismo Especial de Consulta 2023", (ejercicio de observación realizado por Instituto Kroc, Unguía, Chocó, 22 de noviembre de 2023).

226 Agencia de Renovación del Territorio, "segunda sesión ordinaria del Mecanismo Especial de Consulta 2023" (ejercicio de observación realizado por Instituto Kroc, Unguía, Chocó, 22 de noviembre de 2023).

227 Alberga los resguardos Motilón-Barí y Catalaura, donde habita el pueblo indígena Barí.

228 Fundación Ideas para la Paz, "Informe Preliminar sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión Catatumbo" (Agosto 2023), 3, <https://delcapitolioalterritorio.com/wp-content/uploads/2023/09/Informe-preliminar-Catatumbo-VF140823.pdf>



contribuido a la presencia de grupos armados que ejercen control territorial y social, así como a la disputa por las economías ilícitas, dejando el lamentable saldo de más de 130.600 víctimas del conflicto armado<sup>229</sup>.

En Norte de Santander fueron priorizados ocho municipios PDET<sup>230</sup> para la construcción participativa de los PATR. Este proceso dio como resultado la identificación de 1.115 iniciativas distribuidas en ocho pilares, de las cuales el 52% cuenta con ruta de implementación activa al 30 de noviembre de 2023. Además de las iniciativas, en el 2023 la ART puso en marcha la implementación del primer proyecto integrador del país<sup>231</sup>, el cual busca articular componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo, orientado a la consolidación de un complejo educativo del Catatumbo en el municipio de El Tarra. El desarrollo y estructuración de este proyecto se retoma en la sección del Punto 1 de este informe.

La implementación del proyecto tiene un tiempo estimado de 23 meses y en el 2023 avanzó la primera fase de estructuración en un 27%<sup>232</sup>. Este avance sentó las bases para movilizar la institucionalidad y facilitar la inversión en otros proyectos transformadores en el entorno de la universidad, con el fin de avanzar en el cierre de brechas<sup>233</sup> entre la población de las zonas rurales dispersas y pueblos étnicos de la subregión.

En el marco de este proyecto, durante el 2023 se ejecutó el Convenio 149<sup>234</sup> suscrito entre la Universidad Francisco de Paula Santander, seccional Ocaña, y el Fondo Colombia en Paz, a través del cual se realizó el estudio de pertinencia educativa para la región del Catatumbo. Dicho estudio identificó una acentuada brecha en la permanencia educativa en la subregión, especialmente en las zonas rurales con respecto a las zonas urbanas. Si bien los territorios del

---

229 "Registro Único de Víctimas", UARIV, accedido el 23 de enero de 2024, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

230 Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú.

231 Son aquellos proyectos que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo. Éstos permiten a las comunidades, la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes públicos, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET.

232 Enlace territorial (Agencia de Renovación del Territorio), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 29 de enero de 2024.

233 Fondo Colombia en Paz, "Con el convenio entre el Fondo Colombia en Paz y la Universidad Francisco de Paula Santander, avanza el sueño de la Universidad del Catatumbo", 16 de febrero de 2023, <https://fcp.gov.co/con-el-convenio-entre-el-fondo-colombia-en-paz-y-la-universidad-francisco-de-paula-santander-avanza-el-sueno-de-la-universidad-del-catatumbo/>

234 Universidad Francisco de Paula Santander, "Estudio de pertinencia educativa para la región del Catatumbo: una apuesta por la transformación del territorio, Convenio 149 de 2023" (Ocaña, julio de 2023), <https://estudiocatatumbo.ufpso.edu.co/wp-content/uploads/2023/09/Estudio-de-pertinencia.pdf>



Catatumbo cuentan con acceso a primaria completa, no hay condiciones que permitan asegurar la permanencia en la secundaria y la media académica. Ahora bien, el reto que tiene la implementación del proyecto integrador es diseñar estrategias educativas adaptadas a las necesidades particulares de la subregión, con el objetivo de promover un acceso equitativo y sostenible a una educación integral y de calidad, que tome en consideración las brechas en materia educativa entre hombres y mujeres en la ruralidad, y retome los insumos y resultados del estudio de pertinencia.

Otra acción identificada por el Instituto Kroc durante el 2023 para la implementación del proyecto integrador, es el avance en la formulación del Plan de Fortalecimiento Comunitario e institucional<sup>235</sup>. Éste fue liderado por la Universidad Pedagógica Nacional en el marco del Convenio 645 de 2023 y concertando con actores clave de la comunidad educativa<sup>236</sup>. Como parte del proceso se realizaron 16 mesas municipales en los ocho municipios PDET del Catatumbo durante el último trimestre del año, con el objeto de construir una estrategia de atención integral para el fortalecimiento de las trayectorias educativas. Paralelo a esto, en articulación con el Pacto por la Educación 2050<sup>237</sup>, se realizaron dos mesas regionales en noviembre y diciembre del 2023<sup>238</sup>.

De acuerdo con consultas realizadas por el Instituto Kroc a la ART en el Catatumbo, un reto que enfrentó la implementación del proyecto integrador en el 2023 fue la legalización de los predios ubicados cerca al casco urbano de El Tarra. A través de un proceso de articulación interinstitucional<sup>239</sup> se adelantaron los trámites de legalización y compra<sup>240</sup> de dos predios<sup>241</sup> con extensión de 5,7 hectáreas por un valor de COP 592.903.830, de acuerdo con lo registrado en la escritura pública 049 del 2 de agosto del 2023<sup>242</sup>. Los recursos para la

---

235 Busca fortalecer capacidades y relaciones para el diálogo, la construcción de confianza y la concreción de acciones con los diferentes actores, para garantizar trayectorias educativas completas desde la primera infancia hasta la educación superior teniendo como atributo la calidad, la pertinencia, la inclusión y la interculturalidad.

236 Secretaría de Educación Departamental, ICBF, SENA, Secretarías Departamentales de Planeación, salud, cultura, enlaces territoriales de educación, asociaciones de padres de familia, Iglesia, comercio, organizaciones de la sociedad civil, autoridades del Catatumbo y universidades.

237 Pacto por la Educación, a través del cual se adoptará un Nuevo Modelo Educativo con visión al 2050, que sea pertinente a las necesidades y potencialidades de esta región del país y que responda a las expectativas del entorno nacional e internacional.

238 Universidad Pedagógica Nacional, "Plan de Fortalecimiento, Convenio 645 de 2023 Universidad Pedagógica Nacional - ART - Fondo Colombia en Paz" (Bogotá, 2023).

239 Alcaldía de El Tarra, notaría municipal, supernotariado, ART, Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental.

240 Enlace territorial (ART), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 29 de enero de 2024.

241 A la fecha del presente informe se cuenta con los estudios y diseños del proyecto, y el acta de inicio de la obra, el próximo 2 de febrero se espera llevar a cabo la socialización de planos arquitectónicos.

242 Enlace territorial (OACP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 15 de diciembre de 2023.



compra fueron desembolsados por el Fondo Colombia en Paz en el marco del Convenio 735. Además del campus universitario, el proyecto integrador contará en este predio con: un espacio para las personas adultas mayores que será financiado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); un centro de desarrollo infantil (CDI) apoyado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y la Gobernación gestionará los recursos para la construcción de un megacolegio. En este predio se proyectó la construcción de zonas verdes, área de vivienda estudiantil, y la planta de tratamiento de aguas residuales.

Producto de esta iniciativa, se derivan otras acciones que tienen el potencial de contribuir al desarrollo local, pues de acuerdo con lo manifestado por líderes<sup>243</sup> consultados por el Instituto Kroc, esperan que la implementación del proyecto integrador impacte en la reducción de los factores que históricamente han contribuido a la violencia en los territorios. Expresan además que el proyecto se traduce en una ventana de oportunidad para promover diferentes sectores económicos, fortalece la presencia estatal en el territorio, y destacan que puede favorecer la seguridad e implementación efectiva de programas y políticas para mejorar la calidad de vida y el bienestar de las comunidades. También mencionaron que la consolidación del proyecto integrador del Catatumbo requiere un esfuerzo sostenido de todos los actores involucrados, incluyendo el Gobierno nacional, las autoridades regionales, el sector privado y las comunidades.

## 2. Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

La promoción del acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC es uno de los compromisos establecidos en el Punto 1 del Acuerdo Final. A nivel territorial, las ZRC<sup>244</sup> están previstas para contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal<sup>245</sup>, razón por la cual el Acuerdo de Paz planteó que el impulso a las ZRC se debe realizar en concertación con las comunidades y teniendo en cuenta los principios de bienestar, buen vivir y participación

243 Delegado (Grupo Motor El Tarra), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 15 de enero de 2024.

244 Las Zonas de Reserva Campesina son las áreas geográficas delimitadas por el Consejo Directivo de la ANT donde se desarrollan procesos de colonización o predomina la existencia de tierras baldías y las áreas geográficas con características agroecológicas y socioeconómicas para el ordenamiento social y ambiental de la propiedad. Su objeto principal es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

245 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 21.





de la Reforma Rural Integral<sup>246</sup>. En las subregiones Sur del Tolima y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, el instituto Kroc documentó avances, retos y oportunidades de la implementación territorial de este compromiso.

**Persistieron retos para la consolidación de la figura de ZRC en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, no obstante durante el 2023 se evidenciaron acciones de articulación institucional para su impulso en la subregión.** La subregión PDET Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño está conformada por 13 municipios<sup>247</sup>. Éstos están agrupados en tres de las nueve subregiones que conforman la organización político-administrativa del departamento: Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño. Una característica de estas subregiones es la importante riqueza en recursos hídricos y mineros, particularmente el oro, además de su ubicación geográfica boscosa y de conexión con el departamento de Córdoba y el Urabá Antioqueño, lo que constituye una zona de interés para los actores armados ilegales en la cadena de valor del narcotráfico, lo cual expone a la población civil a un alto riesgo de victimización.

En el municipio de Tarazá, subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, la Asociación de Campesinos del Bajo Cauca (ASOCBAC) —con acompañamiento de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)— presentó en el año 2021 la solicitud de constitución de la ZRC Tarazá con una extensión de 53.625,08 hectáreas que comprende 19 veredas<sup>248</sup>.

Esta ZRC fue priorizada entre las iniciativas del Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) de Tarazá<sup>249</sup>, y a nivel territorial las comunidades que impulsan el proceso han contado con el acompañamiento institucional de la ANT, la MAPP/OEA, ONU Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo. Estas instituciones han aunado esfuerzos técnicos en la construcción de un mapa de riesgo y definición de estrategias de pedagogía para la socialización en sitio, y a través de cuñas radiales sobre la figura ZRC<sup>250</sup>.

---

246 Ibid., 20.

247 Caucasia, Cáceres, Tarazá, el Bagre, Zaragoza, Nechí, Amalfi, Anorí, Remedios, Segovia, Ituango, Briceño y Valdivia.

248 Agualinda, Anaparci, Barro Blanco, Cañón de Iglesias, Curumana, Doradas altas, Doradas bajas, El Guáimaro, La Primavera, La Unión, Neri, Popales, Potrero Largo, Puri, San Antonio, Tahami, Tamaco y Tesorito.

249 El código de la iniciativa es 0305790302903. ART, "Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR- Municipio de Tarazá", *Central PDET*, 30 de noviembre de 2018, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/wp-content/uploads/Documentos/Bajo%20Cauca/TARAZA%CC%81.pdf>

250 Funcionario (ANT), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 13 de diciembre de 2023.



Entre las acciones institucionales identificadas por el Instituto Kroc a nivel territorial para el impulso de la ZRC en el 2023, se destacan: i) La expedición por parte de la ANT de la Resolución 20234300012726 del 8 de febrero de 2023 “Por la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir una Zona de Reserva Campesina en el Municipio de Tarazá en el Departamento de Antioquia”; ii) la socialización de la propuesta hoja de ruta institucional para la delimitación y constitución de la ZRC; iii) la socialización de las líneas del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) por parte de la organización impulsora con el apoyo de la ANT; iv) la socialización de la iniciativa de ZRC y articulación con la administración municipal; v) el acompañamiento interinstitucional en la elaboración del mapa de riesgo diferenciado, el diseño de rutas de protección individual y colectivas, así como estrategias comunitarias de autoprotección; y vi) el desarrollo de una jornada interinstitucional de oferta de servicios, rutas de atención y pedagogía sobre ZRC con participación de la ANT, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la ART, la UARIV, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, la MAPP/OEA y ONU Derechos Humanos<sup>251</sup>.

Adicionalmente, una característica del Comité Impulsor<sup>252</sup> de la ZRC de Tarazá fue la inclusión efectiva de mujeres campesinas en los espacios de decisión desde el inicio del proceso de solicitud de constitución. Las dos organizaciones de base que impulsaron en 2023 la ZRC tienen mujeres como representantes legales, quienes desempeñan un rol de liderazgo y han realizado recomendaciones para que en la contratación de lideresas comunitarias expertas se viabilice la contratación de mujeres del territorio para la formulación del PDS, el cual contempla la contratación de cuatro enlaces campesinos y seis profesionales territoriales. En las socializaciones planeadas se tiene en cuenta la participación activa de las mujeres campesinas y la priorización de proyectos productivos ajustados a las necesidades de las mujeres rurales. El Instituto Kroc considera que la transversalización del enfoque de género durante el proceso de preparación del PDS es clave para la subsiguiente consolidación de la ZRC, toda vez que éste representa la hoja de ruta mediante la cual se pretenden materializar acciones, proyectos y programas para la estabilización de la economía campesina<sup>253</sup>.

---

251 Delegado (Asociación de Campesinos del Bajo Cauca ASOCBAC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 24 de noviembre de 2023.

252 El comité de impulso está integrado por personas de la comunidad y la organización de base.

253 El Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) es la descripción básica de la zona en sus aspectos biofísicos, socioeconómicos y productivos; así como de los lineamientos básicos e iniciativas a través de las cuales se planea el manejo del territorio y la inversión.



Respecto a la situación de seguridad para la población civil, el contexto del conflicto que se vive en este territorio exacerba las vulnerabilidades de líderes y lideresas<sup>254</sup> que promueven la iniciativa de constitución de ZRC. Debido a esta situación, la participación comunitaria alrededor del tema disminuyó en el 2023, y afectó las acciones institucionales en zona rural<sup>255</sup>.

Finalmente, la ampliación del grupo de impulso a otras organizaciones productivas, organizaciones de víctimas, Juntas de Acción Comunal, entre otras, y la articulación institucional en territorio con jornadas pedagógicas para reducir la estigmatización de la figura de ZRC es fundamental durante todo el proceso. El Instituto Kroc identifica como próximos pasos del proceso de implementación, que las estrategias pedagógicas se materialicen y se divulguen ampliamente en el territorio, que el PDS se termine de construir y se constituya la ZRC de Tarazá.

**A pesar de que no se delimitó el polígono para la constitución de la ZRC Chaparral – San Antonio (Sur del Tolima) en el 2023, avanzó la formulación del PDS.** La subregión Sur del Tolima está constituida por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Es un territorio vasto, rural y disperso. Su vocación económica está orientada al agro y es considerado históricamente un corredor de tránsito estratégico para las economías ilegales. En la subregión se encuentra el complejo montañoso del Cañón de las Hermosas, el cual integra la cordillera central de los Andes, que a su vez, conecta con los departamentos del Huila, Cauca y Valle del Cauca. Su composición poblacional es diversa, y cuenta con grupos étnicos afrodescendientes e indígenas Pijao y Nasa. Las principales demandas sobre la construcción de paz en la subregión se concentran en torno a la Reforma Rural Integral.

En el 2022 la ANT expidió la resolución que dio inicio al trámite de selección, delimitación y constitución de la ZRC<sup>256</sup> en los municipios de Chaparral y San Antonio en el departamento del Tolima. Una vez inició el proceso, la ANT y el

---

254 La Defensoría del Pueblo ha emitido 17 alertas tempranas para la subregión desde la firma del Acuerdo Final. El nivel municipal con valoración del riesgo para Tarazá es extremo con 11 homicidios registrados de personas defensoras de derechos humanos y líderes entre septiembre de 2019 y diciembre de 2022; Defensoría del Pueblo, "Alerta temprana No. 019 de 2023" (19 de febrero de 2023), <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>

255 Delegado (Asociación de Campesinos del Bajo Cauca ASOCBAC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 24 de noviembre de 2023; Funcionario (ANT), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 13 de diciembre de 2023; Funcionaria (URT), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 15 de febrero de 2024.

256 Agencia Nacional de Tierras, Resolución, No. 20224300281946 del 2022 "Por la cual se inicia el trámite administrativo para seleccionar, delimitar y constituir una Zona de Reserva Campesina en los municipios de Chaparral y San Antonio en el departamento del Tolima" (Colombia, 2022).



Comité Impulsor adelantaron acciones para concertar y construir el PDS<sup>257</sup>. El Instituto Kroc identificó en el 2023 que la ANT instaló mesas territoriales en seis núcleos veredales<sup>258</sup> de la ZRC, y a partir de una convocatoria amplia desarrolló talleres participativos en el marco de las fases de diagnóstico, prospección y formulación del primer borrador del plan, el cual fue entregado al Comité Impulsor en noviembre del mismo año.

De acuerdo con la valoración hecha por el Comité Impulsor, este primer borrador no logró recoger plenamente lo propuesto en los ejercicios participativos<sup>259</sup>, ya que no incorporó conceptos desde los saberes locales, ni tampoco desarrolló detalladamente los enfoques territorial, de género, en agroecología y en derechos humanos. Según el Comité Impulsor, las acciones estratégicas contenidas en el borrador aún no logran decantarse en objetivos concretos que permitan definir metas e indicadores, ni tampoco definió una ruta de seguimiento, evaluación, verificación y financiación para la ejecución óptima del PDS<sup>260</sup>. Como propuesta para subsanar las observaciones al documento del PDS y con el ánimo de tener un canal de comunicación directo entre la ANT y las organizaciones a nivel local, el Comité Impulsor manifestó la necesidad de contratar a un equipo técnico compuesto por miembros de las organizaciones campesinas impulsoras de la ZRC Chaparral - San Antonio.

A pesar del avance en la formulación del PDS, el proceso de delimitación del polígono de la ZRC estuvo detenido debido al conflicto intercultural originado en el rechazo a la solicitud de constitución del resguardo de origen colonial del cabildo indígena el Escobal<sup>261</sup>, argumentando presentar traslape cartográfico de la aspiración territorial colectiva de la etnia Pijao con el área pretendida para la constitución de la ZRC. La falta de consensos alrededor del tema y la búsqueda de formas de titularidad diferentes de la tierra, propició escenarios de desconfianza entre campesinos, indígenas e institucionalidad. Más allá de los retos en el diálogo social que proponga la fase de delimitación del polígono, el Instituto Kroc resalta la creciente participación popular alrededor

---

257 Funcionario (ANT), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Chaparral, Colombia, 6 diciembre de 2023.

258 La ANT instaló seis mesas territoriales para la construcción participativa del PDS de la ZRC Chaparral - San Antonio. En el municipio de Chaparral, instaló cinco mesas en los corregimientos: San José de las Herosas, la Marina, el Limón, Amoyá y Calarma. Asimismo, instaló una mesa territorial en el municipio de San Antonio.

259 Delegado (Asohermosas y miembro del Comité Impulsor de la ZRC Chaparral – San Antonio) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Ibagué, Colombia, 30 de enero de 2024.

260 Corporación Vivos en el Territorio - Corviter, "Observaciones al documento del PDS entregado por la Agencia Nacional de Tierras" (Chaparral, 17 de enero de 2024).

261 ANT, "Respuesta al radicado No. 20236200189472, solicitud de constitución de Resguardo del Cabildo Indígena el Escobal" (Bogotá, 2023), 2.



de la constitución del Comité Impulsor de la ZRC. Este hecho permitió diversificar el liderazgo social y posicionar el tema en la agenda política del orden local y nacional.

De acuerdo con lo expresado por integrantes de organizaciones de la subregión, durante el 2023, el impulso que el Gobierno le dio a la figura de ZRC<sup>262</sup> permitió que el trabajo social de largo aliento, liderado desde hace más de 10 años por las organizaciones de base<sup>263</sup> en el territorio, surtiera efecto para impulsar la ZRC. Para el año 2024, se espera la resolución de procedencia o la actualización de resolución de procedencia del Ministerio de Interior para iniciar la consulta previa con las comunidades indígenas, y de esta manera, lograr avanzar en el proceso de constitución de la ZRC. Asimismo, consolidar el documento PDS y contar con el aval comunitario.

### 3. Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC)

El Punto 2 del Acuerdo Final estableció la conformación de Consejos para la Reconciliación y la Convivencia en los niveles territoriales, con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación de lo convenido de tal manera que se atiendan las particularidades de los territorios<sup>264</sup>. Estas instancias hacen parte de los mecanismos de participación ciudadana para promover una democracia más incluyente, participativa y pluralista a nivel territorial. Durante el 2023, el Instituto Kroc identificó avances, retos y oportunidades relacionadas con estas instancias de participación en las subregiones del Alto Patía-Norte del Cauca y Arauca que se describen a continuación.

**14 CTPRC del Alto Patía-Norte del Cauca fueron fortalecidos a través del acompañamiento técnico y apoyo presupuestal del Programa CONPAZ y las gobernaciones de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.** A la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca la conforman 24 municipios<sup>265</sup> ubicados en

262 Integrante (Asociación Campesina Corporación Vivos en el Territorio), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Ibagué, Colombia, 13 diciembre de 2023.

263 Astracatol, Asohermosas, Asoambeim, Asoguini y Corviter.

264 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 46.

265 Departamento del Cauca: Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio. Departamento Nariño: Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa. Departamento Valle del Cauca: Florida, Pradera; Departamento Nacional de Planeación- TerriData, "Fichas PDET", 20 de enero del 2024, <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/pdet>



tres departamentos del suroccidente Colombiano: Cauca, Nariño y Valle del Cauca. En la subregión habitan 819.984 personas, de las cuales el 70% está en la ruralidad<sup>266</sup> y 417.358<sup>267</sup> han sido víctimas del conflicto armado. Los Parques Nacionales Naturales (PNN) que confluyen en este territorio son: Las Herosas, el Nevado del Huila, Munchique y Farallones de Cali<sup>268</sup>. A noviembre de 2023, en la subregión habían sido creados y conformados 26 CTPRC, de los cuales tres son departamentales y 23 municipales<sup>269</sup>.

En la sección del Punto 2 de este informe, el Instituto Kroc explica en más detalle los CTPRC que han contado con acompañamiento técnico y financiación de la cooperación internacional, de la OACP o de programas como CONPAZ<sup>270</sup> y que mostraron un mejor desempeño en su funcionamiento. Este es el caso de dos consejos departamentales y 12 consejos municipales de la subregión<sup>271</sup> que CONPAZ<sup>272</sup> acompañó durante el 2023.

Este acompañamiento se orientó al fortalecimiento de las capacidades de los CTPRC para cualificar sus actos administrativos de creación y reglamentos internos. En lo metodológico, el programa CONPAZ realizó transferencia de conocimiento sobre formulación de planes de acción y seguimiento a las acciones de la instancia relacionadas con la implementación del Acuerdo Final. A nivel presupuestal, el programa financió iniciativas asociadas con acciones movilizadoras de construcción de paz en los territorios, tomando como base los planes de acción de los consejos o actividades en línea con éstos que le aportaron a su misionalidad. Estas actividades incluyeron apoyo a grupos culturales y de incidencia de los consejos con trabajos audiovisuales como órganos asesores y consultores de los gobiernos locales. Estas acciones

---

266 ART "Ficha PDET subregión Alto Patía y Norte del Cauca", accedido el 20 de febrero de 2024, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/fichas-pdet/>

267 "Registro Único de Víctimas", UARIV, accedido el 28 de agosto de 2023, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

268 ART, "Ficha PDET subregión Alto Patía y Norte del Cauca", accedido el 20 de febrero de 2024, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/fichas-pdet/>

269 Está pendiente la creación formal del concejo del municipio de Toribío (Cauca).

270 La Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FICONPAZ), es un organismo de la Arquidiócesis de Bogotá, creado en 1996 con el objetivo de aportar a la construcción de una cultura de paz en Colombia.

271 "Dos CTPRC departamentales: Nariño y Valle del Cauca; 12 CTPRC municipales: Mercaderes, Argelia, Patía, Cajibío, Piendamó, Caldono, Santander de Quilichao, Corinto, Policarpa, Leiva, Rosario y Florida". Fundación Instituto para la Construcción de la Paz FICONPAZ "ConPaz - Fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz", *La despesa de la Paz*, 20 de enero del 2024, <https://despensadelapazficonpaz.com/>

272 Pastoral Social-Cáritas Colombia "Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia", (6 de julio de 2023), <https://caritascalombiana.org/wp-content/uploads/2023/07/Informe-Los-CTPRC-Acciones-implementadas-compressed.pdf>; El Programa "Fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia-Conpaz" se implementó por la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz-FICONPAZ y el Secretariado Nacional de Pastoral Social-Cáritas Colombiana, acompañando a 125 Consejos en 15 departamentos del país en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, relacionales y organizativas. Bolívar, Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Casanare, Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Huila, Caquetá, Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño.



fueron valoradas positivamente por integrantes de los consejos municipales y las administraciones de los gobiernos locales, pues en su criterio, el programa contribuyó a transformar la instancia de paz, fortaleció las capacidades de comunicación interna y externa, contribuyendo así a mejorar la legitimidad social y política de los consejos ante los gobiernos locales<sup>273</sup>.

El Instituto Kroc identificó que, además del acompañamiento del programa CONPAZ, en la elaboración e implementación de los planes de acción de los Consejos Territoriales de Paz de la subregión, las gobernaciones del Cauca, Nariño y Valle del Cauca implementaron acciones que incidieron en su dinamización. La Secretaría de Gobierno y Participación del Cauca acompañó la conformación de los Consejos Municipales de Paz en el marco del proyecto “Diálogo Social”<sup>274</sup>. La Subsecretaría de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño, quien ejerce la Secretaría Técnica del Consejo Departamental de Paz, manifestó que este trabajo en el 2023 se dio de manera articulada con los diferentes sectores de la sociedad civil e institucional<sup>275</sup>. En el caso de la Gobernación del Valle del Cauca, el Plan de Desarrollo “Valle Invencible 2020-2023” incluyó una meta de producto relacionada con la operativización del Consejo Departamental de Paz en la Línea Territorial 2 “Valle Territorio de Integración Social Para la Paz”, a través de la cual el consejo contó con recursos para su funcionamiento<sup>276</sup>.

Las tres gobernaciones de la subregión dispusieron de recursos para apoyar a los CTPRC. Éstos se destinaron a la contratación de personal, quienes tuvieron a su cargo brindar asesoría y acompañamiento técnico en la implementación de las actividades de los planes de acción departamentales. Asimismo, impulsar estrategias de participación con la sociedad civil departamental y municipal. Pese a las dificultades geográficas, de seguridad y extensión territorial, durante el 2023, el Instituto Kroc identificó avances

---

273 Profesional (Pastoral Social del programa CONPAZ Cauca – fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Popayán, Colombia, 27 de abril de 2023; Profesional (Pastoral Social del programa CONPAZ Nariño – fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 19 de enero de 2023; Consejero de paz (Consejo Departamental de Paz de Nariño), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Colombia, 21 de junio de 2023; Profesional (Pastoral Social del programa CONPAZ Valle del Cauca – fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cali, Colombia, 30 de mayo de 2023; Participantes, “Taller de cierre del programa CONPAZ en el departamento del Cauca” (Taller, Pastoral Social, Santander de Quilichao, Cauca, 9 de junio de 2023).

274 Gobernación del Cauca, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Popayán, Colombia, junio de 2023).

275 Gobernación de Nariño, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Popayán, Colombia, junio de 2023).

276 Gobernación del Valle del Cauca, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Popayán, Colombia, julio de 2023).



en las convocatorias para conformación de las instancias y comisiones de trabajo, así como la elaboración de un mapeo de actores territoriales para determinar la presencia de diversos sectores de la sociedad civil.

Aunque durante el 2023 se reportaron estos avances en torno al fortalecimiento de los CTPRC en la subregión, en la mayoría de los casos esta instancia de participación no logró desempeñar plenamente el rol asesor y consultivo de los gobiernos territoriales tal como lo establece el Decreto Ley 885 de 2017. Para avanzar en esta dirección es importante, además, fortalecer los mecanismos de articulación con otros comités, mesas, instancias y mecanismos de participación en asuntos de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización presentes en la subregión, para potenciar las agendas subregionales de paz que impulsen la implementación del Acuerdo Final.

Ahora bien, pese a la persistencia de retos y desafíos para el funcionamiento de esta instancia, el año 2024 ofrece oportunidades para la incidencia en la visión territorial de paz de los nuevos gobiernos territoriales, con la posible inclusión de acciones y presupuesto para el funcionamiento de los CTPRC en los instrumentos de planeación territorial. Para esto es necesaria la articulación de los consejos con el ejercicio de planificación territorial de los PDET, los PDT y las iniciativas del Pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. Otra oportunidad identificada y que no ha sido efectivamente implementada a nivel territorial, es la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización<sup>277</sup>, ya que podría brindar herramientas institucionales para acompañar a la sociedad civil en la coordinación efectiva entre los funcionarios públicos y las instancias de construcción de paz de las comunidades.

**Durante el 2023 los CTPRC de la subregión de Arauca mostraron avances en la implementación de sus planes de acción.** La subregión de Arauca está conformada por cuatro municipios PDET<sup>278</sup>: Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Históricamente, ha sido un escenario de confrontación armada debido a la presencia y operatividad de grupos armados presentes en la región, configurando una permanente y sistemática violación a los derechos

---

277 Revista Jurídica, "Se adopta la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización", Departamento Nacional de Planeación, 5 de septiembre del 2022, <https://www.dnp.gov.co/publicaciones/Revista-Juridica/Paginas/Se-adopta-la-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-de-Reconciliaci%C3%B3n.-Convivencia-y-no-Estigmatizaci%C3%B3n.aspx>. Alcaldías y gobernaciones: gestionar los recursos para la ejecución de las actividades contempladas en el plan de acción de los CTPRC. Sociedad civil: participar en la formulación de planes, programas y proyectos que concreten la política en el territorio. CTPRC: apoyar técnicamente a las alcaldías en la formulación de los planes, programas y proyectos".

278 ART, "Subregión de Arauca", *Central de información PDET*, 2019 <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/arauca/>





humanos e infracciones al derecho internacional humanitario<sup>279</sup>. Actualmente, 187.193<sup>280</sup> personas han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado en este territorio.

El departamento de Arauca y los cuatro municipios que conforman la subregión cuentan con CTPRC conformados formalmente. El CTPRC del municipio de Tame avanzó en la implementación de actividades en tres líneas de trabajo definidas en su plan de acción del 2023. En la línea de fortalecimiento interno realizó las cuatro sesiones reglamentarias y el desarrollo de procesos de formación orientado hacia los consejeros y consejeras de paz<sup>281</sup>. En la línea de pedagogía para la paz, la convivencia y reconciliación, realizaron acciones en el marco de la semana por la paz, pedagogía en instituciones educativas y socialización de informes y avances sobre la implementación del Acuerdo Final<sup>282</sup>. Desde la línea de articulación institucional, el CTPRC realizó una solicitud al Presidente de la República para que ampliara la participación de más sectores de la sociedad en los nuevos diálogos con el ELN<sup>283</sup>. Estas acciones se desarrollaron con recursos de la administración municipal<sup>284</sup> y el acompañamiento del programa CONPAZ.

A diferencia del municipio de Tame, los CTPRC de Arauquita, Saravena y Fortul enfrentaron retos adicionales en la implementación de sus planes de acción, ya que no contaron con asignación presupuestal por parte de los municipios. Asimismo, por las tensiones existentes entre algunos consejeros y consejeras con las administraciones municipales, que impidió articular acciones desde estas instancias. Por otra parte, algunos líderes y lideresas se vieron limitados para desempeñar sus labores ante amenazas y por la intensificación de las múltiples formas de violencia ocasionadas por los actores armados<sup>285</sup>. Pese a estas dificultades, la asistencia técnica y financiera proporcionada

---

279 Defensoría del Pueblo, "Alerta temprana No. 011 de 2023" (30 de marzo de 2023) <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/011-23.pdf>

280 Unidad para la Atención y Reparación "Consulta por Dirección Territorial" *Registro Único de Víctimas*, corte al 31 de diciembre de 2023, <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

281 Secretaría Técnica (Concejo Municipal de Paz de Tame), entrevista realizada por el Instituto Kroc, Colombia, 13 de diciembre de 2023.

282 Ibid.

283 Presidente (Concejo Municipal de Paz de Tame), entrevista realizada por el Instituto Kroc, Colombia, 15 de junio de 2023.

284 Integrante (Concejo Municipal de Paz de Tame), entrevista realizada por el Instituto Kroc, Colombia, 14 de junio de 2023.

285 Enlace Territorial (Fundación Instituto para la Construcción de la Paz – FICONPAZ), entrevista realizada por el Instituto Kroc, Colombia, 6 de junio de 2023.



por CONPAZ facilitó condiciones para que los integrantes de los consejos participaran en las sesiones<sup>286</sup>. Los consejos de Saravena y Tame incluyeron representaciones de la comunidad LGBTIQ+.

Entre los retos que continuaron vigentes durante el 2023 en la subregión, se identificó la dificultad para cumplir con el rol de órgano asesor y de consulta para los gobiernos territoriales como lo establece el Decreto Ley 885 de 2017<sup>287</sup>. También, garantizar la participación de las comunidades étnicas en las sesiones, una mayor participación de las mujeres y promover condiciones para mejorar el relacionamiento y la articulación entre el consejo y las administraciones municipales. Sobre esto último, la OACP puede desempeñar un rol importante para fortalecer el relacionamiento y diálogo entre actores clave del territorio de acuerdo con sus funciones<sup>288</sup>.

#### 4. Proceso de reincorporación

La reincorporación de las antiguas FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y político, de acuerdo con sus intereses, es uno de los compromisos acordados en el Punto 3 del Acuerdo Final<sup>289</sup>. Los compromisos asociados a este tema buscan condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes firmaron el Acuerdo de Paz. A nivel territorial pretenden fortalecer el tejido social en los territorios, mejorar la convivencia y promover la reconciliación entre quienes los habitan. Teniendo presente lo anterior, en este periodo de reporte fueron identificados avances, retos y oportunidades en el proceso de reincorporación en la subregión de Urabá Antioqueño.

**En Urabá avanzó la territorialización del proceso de reincorporación, aunque con retos por superar en materia de acceso a tierra, habitabilidad, vivienda, seguridad y sostenibilidad económica de las personas firmantes.** Esta subregión PDET está conformada por ocho municipios del departamento de

286 Ibid.

287 Presidencia de la República, Decreto Ley 885 de 2017, "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia" (Colombia, 2017).

288 Presidencia de la República, Decreto 2647 de 2022, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República", funciones de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 434 de 1998, (Colombia, 2022).

289 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 68.



Antioquia: siete de la subregión Urabá<sup>290</sup> y uno de la subregión Occidente<sup>291</sup>. Su extensión geográfica es de 9.579 kilómetros que representan el 15% del territorio antioqueño. Allí habitan 506.005 personas<sup>292</sup>, de las cuales 423 son firmantes del Acuerdo de Paz<sup>293</sup>. De éstas, 162 (38%) permanecen en los AETCR de Mutatá y Dabeiba, y los 261 restantes (62%) están distribuidos en siete municipios<sup>294</sup>. 131 personas firmantes son mujeres (31%), 47 se autoidentifican como pertenecientes a grupos étnicos (11%) y 68 tienen alguna discapacidad física (16%)<sup>295</sup>.

Durante el 2023, el Instituto Kroc identificó avances a nivel territorial en la implementación de medidas enfocadas en el fomento de la reconciliación y la prevención de la estigmatización de las personas firmantes de paz, la comprensión de la territorialidad de la reincorporación a nivel regional y el fortalecimiento de la estrategia Mujer y Género en el equipo territorial de la ARN en Urabá. No obstante, persisten retos relacionados con el acceso a la tierra, habitabilidad y vivienda, seguridad y sostenibilidad económica de esta población.

En relación con las medidas para el fomento de la reconciliación y prevención de la estigmatización, el Instituto Kroc identificó que en octubre de 2023<sup>296</sup> inició la implementación de tres Agendas Territoriales para la Reincorporación Comunitaria (ATRC)<sup>297</sup> en los municipios de Dabeiba<sup>298</sup>, Mutatá<sup>299</sup> y Apartadó<sup>300</sup>, en las que participaron cerca de 82 firmantes de paz. Al cierre de este informe,

---

290 San Pedro de Urabá, Necoclí, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá.

291 Dabeiba.

292 DNP, "Sistema de Estadísticas Territoriales", *TerriData*, (Bogotá, 2023) <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>

293 ARN, "Ficha de Avances en Reincorporación - Subregión PDET Urabá Antioqueño", Apartadó, 31 de octubre de 2023.

294 92 en Apartadó, 64 en Mutatá, 62 en Dabeiba, 18 en Carepa, 12 en Chigorodó, 11 en Turbo y dos en Necoclí.

295 ARN, "Ficha de Avances en Reincorporación - Subregión PDET Urabá Antioqueño", Apartadó, 31 de octubre de 2023.

296 Funcionario (ARN Urabá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, Colombia, 24 de enero de 2024.

297 De acuerdo con la ARN, "Las Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria (ATRC) son un ejercicio de planeación para la reconciliación que buscan fortalecer el tejido social y generar condiciones de convivencia pacífica y democrática, a partir de la restauración o construcción del tejido social, que eviten la estigmatización de las personas firmantes de la paz". "Reunión Agencia para la Reincorporación y Normalización" (presentación en PowerPoint, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, Colombia, 24 de enero de 2024).

298 La intervención se focalizó en el cañón de la Llorona (Veredas Pegadó, Chichiridó, Tascón, Godó). "Actualmente, viven aproximadamente 40 firmantes y sus familias, de los cuales unos 30 hacen parte de la cooperativa "Coomufupaz". Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), "Microfocalización ATRC Grupo Territorial Urabá" (Apartadó, 24 de septiembre de 2023).

299 La intervención se focalizó en el corregimiento de Caucheras, en el cual habitan cerca de 22 firmantes de paz, y queda en las inmediaciones del NAR San José de León y el AETCR Mutatá. ARN, "Microfocalización ATRC Grupo Territorial Urabá" (Apartadó, 24 de septiembre de 2023); Este corregimiento se caracteriza además por ser Sujeto de Reparación Colectiva. "Sujetos Colectivos", *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, accedido el 21 de agosto de 2023, <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/sujetos-colectivos/>

300 Se implementa en el corregimiento San José de Apartadó, específicamente las veredas: La Unión, Las Claras, Buenos Aires, Arenas Altas, El Cuchillo. Allí se encuentran asentadas cerca de 20 familias firmantes de paz. ARN, "Microfocalización ATRC Grupo Territorial Urabá" (Apartadó, 24 de septiembre de 2023).



el proceso se encontraba en la etapa dos “Construcción de condiciones”<sup>301</sup>, en la cual se adelantaron espacios de diálogo comunitario para concertar el proceso de construcción de las agendas. Por otro lado, y asociado con la comprensión de la territorialidad del proceso de reincorporación, el Instituto Kroc identificó que tres lugares fueron caracterizados para evaluar su viabilidad para ser reconocidos bajo la figura de Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC), de acuerdo con la solicitud realizada por los firmantes de paz. Estos lugares corresponden al corregimiento de San José de Apartadó (Apartadó)<sup>302</sup>, la vereda Godó (Mutatá)<sup>303</sup>, y la NAR San José de León (Mutatá)<sup>304</sup>. Pese a estas acciones, y tal como se explica en la sección que analiza la implementación del Punto 3, está pendiente la expedición del decreto que formaliza a las AERC y de la resolución para el reconocimiento jurídico de estos tres lugares.

Además, el Instituto Kroc documentó acciones implementadas a nivel territorial que pueden contribuir al fortalecimiento del enfoque de género en el proceso de reincorporación. En el municipio de Mutatá avanzó la implementación del proyecto “Cuidados para la paz. Somos para la vida”<sup>305</sup>. Este proyecto fue abordado previamente en la sección que presenta el análisis de las tendencias generales de la implementación del enfoque de género. Además, en octubre de 2023 fue contratada en la ARN Urabá una nueva profesional quien tiene a su cargo dinamizar la implementación territorial de la estrategia Mujer y Género, y quien manifestó en sesión del CTR de Mutatá que se busca fortalecer los comités de género de los distintos espacios territoriales y los proyectos productivos de mujeres<sup>306</sup>.

Pese a lo presentado hasta el momento, en Urabá persistieron retos para implementar la ruta de acceso a tierras y viviendas para las personas firmantes de paz. Durante el 2023, no se adjudicaron predios a firmantes de

---

301 Metodológicamente la construcción de las Agendas Territoriales de Reincorporación se desarrolla en cinco etapas: 1) Despliegue territorial; 2) Construcción de condiciones; 3) Definición de la agenda territorial; 4) Implementación de las agendas territoriales y 5) Cierre y planes de sostenibilidad.

302 ARN, “Formato de Sistematización corregimiento San José de Apartadó” (Apartadó, 24 de septiembre de 2023).

303 ARN, “Formato de Sistematización vereda Godó-Mutatá” (Apartadó, 24 de septiembre de 2023).

304 ARN, “Formato de Sistematización Caserío San José de León” (Apartadó, 24 de septiembre de 2023).

305 El proyecto lo implementan ONU Mujeres y UNICEF, con el apoyo del Fondo Multidonante para el Sosténimiento de la Paz, en asocio con la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) y Juntos Construyendo Futuro (JCF) y en articulación con la ARN, el CNR Componente Comunes y la Misión ONU. Se implementa entre UNICEF y ONU Mujeres, en articulación con la LIMPAL Colombia. “Más de tres mil personas beneficiadas con el proyecto -Cuidados para la paz. Somos para la vida”, *ONU Mujeres Colombia*, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/09/mas-de-tres-mil-personas-beneficiadas-con-el-proyecto-cuidados-para-la-paz-somos-para-la-vida>; Funcionaria (ARN Urabá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, Colombia, 24 de enero de 2024.

306 ARN, “Acta Consejo Territorial de Reincorporación-CTR Mutatá” (Mutatá, 20 de octubre de 2023).



paz<sup>307</sup>, aunque el Instituto Kroc pudo identificar a nivel territorial avances en la gestión y articulación entre la ART, la ANT y las personas en reincorporación, para identificar y postular nueve predios para compra que suman 2.172 hectáreas y en los que se vinculan a 200 firmantes<sup>308</sup>. Además, pese a que en diciembre de 2022 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y la Empresa de Vivienda de Antioquia (VIVA) firmaron un acuerdo de voluntades para construir 109 viviendas rurales<sup>309</sup> en el AETCR de Dabeiba, en el 2023 se redujo el número de viviendas a 100<sup>310</sup> y sólo se avanzó en la construcción de la casa modelo<sup>311</sup>. Además, a noviembre de 2023 no se habían realizado desembolsos de apoyo económico para vivienda destinados a personas en reincorporación<sup>312</sup>. De acuerdo con consultas realizadas por el Instituto Kroc, si bien los firmantes tenían la expectativa de acceder a casas rurales más grandes, al momento de cierre de este informe no tenían mayores reparos a la propuesta de casa modelo<sup>313</sup>.

Sobre los riesgos para firmantes del Acuerdo Final, según reportes de la ARN, 32 personas que continúan en proceso de reincorporación han presentado históricamente un total de 33 casos de riesgo a octubre de 2023, una de ellas en dos oportunidades. De éstos, 15 casos se registraron en Apartadó, 14 en Mutatá y cuatro en Dabeiba<sup>314</sup>. En este último municipio, en el 2023, se registró el asesinato de dos firmantes<sup>315</sup>. Además, en el marco las sesiones

---

307 Funcionaria (ARN Urabá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, Colombia, 24 de enero de 2024.

308 ARN GT Urabá, "Fincas Productivas Postuladas. Respuesta la solicitud de información por parte del Instituto Kroc" (Apartadó, Colombia, 26 de enero de 2024).

309 "Comunidad del AETCR Llano Grande, tendrá vivienda rural adaptada a las condiciones propias del territorio", *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/comunidad-del-aetcr-llano-grande-ten-dra-vivienda-rural-adaptada-las-condiciones-propias-del-territorio>

310 A octubre de 2023, 92 personas estaban vinculadas a rutas o programas habitacionales, de las cuales 28 son mujeres (30%), pero al cierre de este informe ninguna había recibido desembolsos de apoyos económicos para vivienda. De las 92 personas, 43 (47%) se localizan en Dabeiba, 34 (37%) en Mutatá, 14 (15%) en Apartadó y una (1%) en Carepa. ARN, "Ficha de Avances en Reincorporación - Subregión PDET Urabá Antioqueño", Apartadó, 31 de octubre de 2023.

311 Funcionaria (ARN Urabá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Apartadó, Colombia, 24 de enero de 2024.

312 A octubre de 2023, 92 personas estaban vinculadas a rutas o programas habitacionales, de las cuales 28 son mujeres (30%), pero al cierre de este informe ninguna había recibido desembolsos de apoyos económicos para vivienda. De las 92 personas, 43 (47%) se localizan en Dabeiba, 34 (37%) en Mutatá, 14 (15%) en Apartadó y una (1%) en Carepa. ARN, "Ficha de Avances en Reincorporación - Subregión PDET Urabá Antioqueño", Apartadó, 31 de octubre de 2023.

313 Representante, (AETCR Dabeiba-Llano Grande), consulta telefónica realizada por el equipo del Instituto Kroc, 24 de enero de 2024.

314 ARN, "Ficha de Avances en Reincorporación - Subregión PDET Urabá Antioqueño", Apartadó, 31 de octubre de 2023.

315 El 30 de junio fue asesinado Luis Anibal Martínez Higueta y el 29 de septiembre Juan Diego García Sucerquía. "Firmantes de Acuerdo de Paz. excombatientes FARC asesinados en 2023", INDEPAZ, accedido el 30 de enero de 2024, <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>; Misión de Verificación de las Naciones Unidas, consulta realizada por el equipo del Instituto Kroc a la oficina local de Dabeiba, 2 de febrero de 2024.



de los CTPRC de Mutatá y Dabeiba, el Instituto Kroc escuchó de manera reiterada observaciones relacionadas con las deficiencias en los esquemas de seguridad individuales y colectivos proporcionados por la UNP, debido a la poca disponibilidad de camionetas y precarias condiciones mecánicas<sup>316</sup>.

Finalmente, el Instituto Kroc identifica como una oportunidad el cambio en la estrategia de monitoreo y acompañamiento técnico a los proyectos individuales y colectivos, pues de acuerdo con consultas realizadas a la ARN a nivel territorial, las coordinaciones regionales tendrán un rol más activo en la supervisión de los contratos de asistencia técnica<sup>317</sup>, lo cual puede contribuir a mejorar la pertinencia y efectividad de los proyectos.

## 5. Sistema Integral para la Paz (SIP)

En el Punto 5 del Acuerdo Final las partes acordaron crear el SIVJRNR, conocido como SIP, con el fin de satisfacer los derechos de las víctimas a través de un tratamiento diferenciado de los territorios y poblaciones, en especial mujeres, niños, niñas y colectivos más afectados por el conflicto armado. Entre los mecanismos y medidas que componen el SIP se encuentran: i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); (ii) la UBPD; (iii) la JEP; (iv) las medidas de reparación integral; y (v) las garantías de no repetición<sup>318</sup>. A continuación, el Instituto Kroc presenta algunos avances, retos y oportunidades identificados en la subregión del Pacífico Medio en el trabajo de la JEP y la UBPD en este territorio.

**La JEP y la UBPD adelantaron acciones para avanzar en la implementación territorial de sus mandatos en el Pacífico Medio.** Esta subregión está conformada por los municipios de Buenaventura, Guapi, Timbiquí y López de Micay, territorios habitados predominantemente por comunidades étnicas, y reconocidos por su biodiversidad y riqueza hídrica que desemboca en el océano Pacífico. Su ubicación estratégica ha sido de interés de diversos actores armados en disputa, quienes han incidido en la victimización de 428.000 personas en el marco del conflicto armado<sup>319</sup>.

316 "Sesión del Consejo Territorial de Reincorporación de Mutatá" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Mutatá, Colombia, 20 de octubre de 2023).

317 Ibid.

318 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 129-130.

319 "Registro Único de Víctimas", *Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, accedido el 23 de enero de 2024, información con corte al 31 de diciembre de 2023, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>



En el marco del Caso 09 de la JEP, el cual investiga los crímenes no amniables cometidos contra pueblos y territorios étnicos<sup>320</sup>, la SRVR identificó 190.607 víctimas pertenecientes a los municipios de Buenaventura, Dagua, López de Micay, Timbiquí y Guapi<sup>321</sup>. Para la apertura del caso y su focalización territorial fue clave la incidencia de organizaciones de derechos humanos, agrupaciones étnicas y colectivos de víctimas de la subregión<sup>322</sup>, quienes presentaron ante esta jurisdicción 70 informes que dan cuenta de los efectos del conflicto armado.

El Instituto Kroc documentó acciones de diálogo y concertación que adelantó la JEP con las autoridades étnicas para el Caso 09 durante el 2023. En el mes de febrero realizó la diligencia de diálogo intercultural e interjusticias en el Distrito de Buenaventura. En este evento participaron autoridades étnicas de los municipios de Dagua, Buenaventura, Guapi, Timbiquí y López de Micay. Además, en dicho espacio la JEP socializó la decisión que dio apertura al Caso 09<sup>323</sup>, y explicó cómo promoverá la participación efectiva de las víctimas de los pueblos étnicos, las medidas de seguridad para las organizaciones acreditadas y los protocolos de coordinación y articulación interjurisdiccional e interjusticias<sup>324</sup>.

Posteriormente, en agosto de 2023, la SRVR se reunió con 82 autoridades indígenas del pueblo Eperara Siapidara y afrocolombianas de la costa pacífica caucana en su territorio<sup>325</sup>. Para el ingreso del personal<sup>326</sup>, la JEP contó con

---

320 Auto No 105 de 2022 (JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2022); Avocar conocimiento del Caso No. 09 sobre crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano, JEP, 7 de septiembre de 2022, [https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto\\_SRVR-105\\_07-septiembre-2022.pdf](https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto_SRVR-105_07-septiembre-2022.pdf)

321 "Caso 09, Crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en el marco del conflicto armado colombiano", JEP, accedido el 23 de enero de 2024, <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso09.html>

322 JEP, "En Guapi y Timbiquí la JEP avanza en la construcción de una ruta de articulación interjusticias con autoridades negras e indígenas" (Comunicado 088, 4 de agosto de 2023), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-en-guapi-y-timbiqui-la-jep-avanza-en-la-construccion-de-una-ruta-de-articulacion-interjusticias-con-autoridades-negras-e-i.aspx>

323 Auto No 105 de 2022 (JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2022); Avocar conocimiento del Caso No. 09 sobre crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano, JEP, 7 de septiembre de 2022, [https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto\\_SRVR-105\\_07-septiembre-2022.pdf](https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto_SRVR-105_07-septiembre-2022.pdf)

324 Diligencia de diálogo intercultural e interjusticias del Caso 09 en el Pacífico Medio (reunión a la que asistió el equipo del Instituto Kroc, Buenaventura, Colombia, 16 y 17 de febrero de 2023).

325 JEP, "En Guapi y Timbiquí la JEP avanza en la construcción de una ruta de articulación interjusticias con autoridades negras e indígenas" (Comunicado 088, 04 de agosto de 2023), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-en-guapi-y-timbiqui-la-jep-avanza-en-la-construccion-de-una-ruta-de-articulacion-interjusticias-con-autoridades-negras-e-i.aspx>

326 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 7 de diciembre de 2023.



el apoyo de la Misión de Verificación de la ONU. Durante este encuentro, la JEP realizó dos talleres de pedagogía y de coordinación intercultural e interjurisdiccional, con especial énfasis en la participación de la mujer<sup>327</sup>, a través de convocatorias diferenciadas para aquellas que lideran procesos en el territorio. También, contrató un enlace indígena con conocimiento en lengua SIA para la interlocución con el pueblo indígena Eperara Siapidara. Estos ejercicios de interlocución contribuyeron a la presentación de solicitudes de acreditación de autoridades étnicas, tanto de consejos comunitarios como de resguardos y cabildos indígenas<sup>328</sup>.

El Instituto Kroc identificó algunas acciones que pueden fortalecer el mandato de la JEP en la subregión. Primero, retomar y afianzar la articulación con las autoridades locales para fortalecer los ejercicios de diálogo territorial comunitario. Segundo, incorporar integralmente en todas las etapas del proceso el enfoque de género, así como la salvaguarda étnica de género, mujer, familia y generación, en particular los temas relacionados con las violencias basadas en género. Tercero, incorporar el enfoque étnico en la representación jurídica de las víctimas, garantizando profesionales del derecho con pertenencia étnica que provengan de los pueblos étnicos y comunidades acreditadas ante la JEP<sup>329</sup>. Cuarto, continuar contratando traductores e intérpretes de los pueblos Wounaan, Eperara Siapidara y Nasa, para la interlocución con las comunidades indígenas. Quinto, identificar las afectaciones contra el territorio y el medio ambiente<sup>330</sup>. Finalmente, la actualización de los reglamentos internos de los consejos comunitarios y resguardos indígenas representa una oportunidad para incorporar el enfoque de interjusticias, por cuanto el reglamento interno es la herramienta administrativa para el control jurídico y comunitario,

Por otra parte, la UBPD también focalizó en esta subregión la construcción del Plan Regional de Búsqueda del Pacífico Medio, pues de acuerdo con la entidad, allí se registra un universo de 986 personas dadas por desaparecidas<sup>331</sup>, de las cuales, el 91% corresponde al Distrito de Buenaventura. El Instituto Kroc identificó que durante el 2023, la UBPD avanzó en el estudio de búsqueda subacuática en nueve puntos de interés forense del Estero San Antonio del

---

327 Integrante (Mesa Étnica Territorial de Paz - METP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de enero de 2024.

328 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 7 de diciembre de 2023.

329 La JEP indica que se ha venido avanzando en la propuesta y a través del PCN se tiene una mesa técnica territorial con abogados del territorio. Julieth Balanta (enlace territorial, JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 7 de diciembre de 2023.

330 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 7 de diciembre de 2023.





Distrito de Buenaventura, realizado por el Centro Forense Integral - Equitas<sup>332</sup>. Para dicho estudio fue necesaria la contratación de personal y equipos especializados para la identificación de posibles sitios con restos de cuerpos de personas dadas por desaparecidas<sup>333</sup>. Esta acción, junto con las prórrogas a las medidas cautelares adoptadas por la JEP<sup>334</sup> para la protección del Estero San Antonio, contribuyeron a mejorar las condiciones para la implementación del Plan de Búsqueda en el Estero San Antonio. No obstante, la UBPD tuvo como reto avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la JEP, tal como ésta le solicitó en el Auto AI 042<sup>335</sup>, entre los que se encuentra clarificar el proceso de toma de muestras, el universo de víctimas y demás de muestradantes, así como el estado actual en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC).

Finalmente, el Instituto Kroc destaca la participación de la sociedad civil en este proceso. En el 2021 varias organizaciones firmaron el Pacto de Búsqueda de Buenaventura, comprometiéndose con el ejercicio de búsqueda. En 2023, participaron en la Mesa Técnica para la UBPD, de la cual surgió la medida cautelar del Estero San Antonio. En cuanto a los diálogos interculturales e interjurisdiccionales de la JEP, las autoridades étnico-territoriales han tenido una presencia activa en los espacios convocados<sup>336</sup>. El Instituto Kroc resalta este tipo de ejercicios que acompañaron durante 2023 las acciones del SIP en la subregión<sup>337</sup>.

---

332 Será decisiva la determinación de la JEP de prorrogar la medida cautelar y solicitar a la UBPD la realización de la búsqueda Subacuática en el Estero San Antonio, a partir de los resultados del informe presentado por Equitas, ya que esto le facilita a la UBPD la gestión de los recursos para las fases posteriores al estudio de búsqueda subacuática. María Victoria Rodríguez (Subdirección técnica de la UBPD - Valle), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cali, Colombia, 9 de noviembre de 2023.

333 Funcionaria (UBPD - Valle), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cali, Colombia, 9 de noviembre de 2023.

334 AUTO AI042 de 2023, (JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "Prórroga de la Medida Cautelar adoptada en Estero San Antonio, de Buenaventura", JEP, 7 de julio de 2023, [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Auto\\_SARV-AI-042\\_22-junio-2023.pdf](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Auto_SARV-AI-042_22-junio-2023.pdf)

335 AUTO AI042 de 2023, (JEP, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "Prórroga de la Medida Cautelar adoptada en Estero San Antonio, de Buenaventura", JEP, 7 de julio de 2023, [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Auto\\_SARV-AI-042\\_22-junio-2023.pdf](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/pdf/Auto_SARV-AI-042_22-junio-2023.pdf)

336 Integrante (Coormepaz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 17 de enero de 2024.

337 Ibid.



## 6. Oportunidades para la implementación del enfoque territorial

**A las oficinas y equipos territoriales de las entidades implementadoras con presencia en las subregiones PDET:** fortalecer la articulación interinstitucional para implementar integralmente y de manera coordinada el Acuerdo Final a nivel territorial. Una posible ruta para avanzar en este fortalecimiento, es a través de la formulación de planes de trabajo que unifiquen las estrategias y metas trazadas para el 2024 de las entidades que tienen competencia en la implementación, y realizar encuentros periódicos de seguimiento y coordinación.

**A las alcaldías y gobernaciones:** impulsar la implementación territorial e integral del Acuerdo de Paz conforme a sus competencias y nivel de gobierno. Para esto, es importante que los próximos PDT incorporen estrategias específicas que ayuden a garantizar el principio de integralidad en la implementación, prestando especial atención a los puntos 6, 4, 2 y 3, pues éstos son los puntos que muestran una menor articulación con los programas de gobierno que revisó el Instituto Kroc.



# Punto 1.

## Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral



Los compromisos acordados en el Punto 1 del Acuerdo Final tienen como objetivo reducir las brechas en el acceso a bienes y servicios públicos entre la ciudad y el campo, eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza multidimensional a la mitad en todo el ciclo de implementación. Para ello, en este punto se acordaron tres componentes principales. El primer componente tiene como propósito promover el acceso a tierras de las comunidades campesinas y étnicas, sin o con tierra insuficiente, con especial atención a las mujeres. Asimismo incluye medidas para impulsar el ordenamiento territorial, fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos sobre el uso y la tenencia de la tierra, incluida la creación de una Jurisdicción Especial Agraria, y la creación y actualización del Catastro Multipropósito. Este primer componente contempló el fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) e incluyó medidas con enfoque ambiental como el Plan de Zonificación Ambiental y el fortalecimiento de la frontera agraria. El segundo componente contiene los compromisos relacionados con la puesta en marcha de los PDET, los cuales buscan transformar los municipios más afectados por la violencia. El tercer componente hace referencia a la formulación e implementación de 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) que buscan transformar el territorio, reconociendo la situación particular de las mujeres y de los pueblos étnicos.

Durante el 2023 el Gobierno nacional y el Congreso de la República impulsaron los compromisos de la Reforma Rural Integral principalmente a través de ajustes normativos e institucionales. Este impulso incluyó el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos de especial protección constitucional y la correspondiente obligación del Estado de garantizar en igualdad de condiciones a otras poblaciones sus derechos individuales y colectivos, así como el acceso a bienes y servicios. Un número significativo de planes, programas y proyectos previstos en el Punto 1 del Acuerdo Final fueron incluidos en el PND, y en los decretos reglamentarios que desarrollan el plan. En este año el Instituto Kroc documentó cómo la

participación comunitaria y la posible actualización de cobro predial bajo la autonomía municipal dinamizó la política catastral. De igual forma, la creación de la Jurisdicción Especial Agraria y la viabilización de los primeros juzgados agrarios. La figura de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural proyectó metas ambiciosas para el 2023 y 2024. No obstante, una situación constante fue la inconsistencia institucional en el reporte de cifras oficiales en materia de formalización y adjudicación de tierras, lo que generó diferentes cuestionamientos en la opinión pública sobre la transparencia y confiabilidad de la información producida<sup>338</sup>.

Los PNRRI en su mayoría no evidenciaron una implementación robusta durante el periodo observado, tanto por fallas en el reporte como por demoras en la gestión. En cuanto a los PDET, el último año de implementación experimentó un cambio significativo en los procesos de relacionamiento con las comunidades. La ART emprendió acciones para restablecer la confianza con las comunidades en territorios PDET, destacándose los encuentros “Avanzar Cumpliendo” que condujeron a la construcción y publicación de la Hoja de Ruta para la subregión de Pacífico Medio con la participación de las comunidades étnicas y la creación de las Mesas Comunitarias. A pesar de estos avances, persistieron desafíos, como la priorización de iniciativas propias étnicas, la implementación integral del enfoque de género y la dificultad de acceso a la información de los Grupos Motor y MEC para el seguimiento.

---

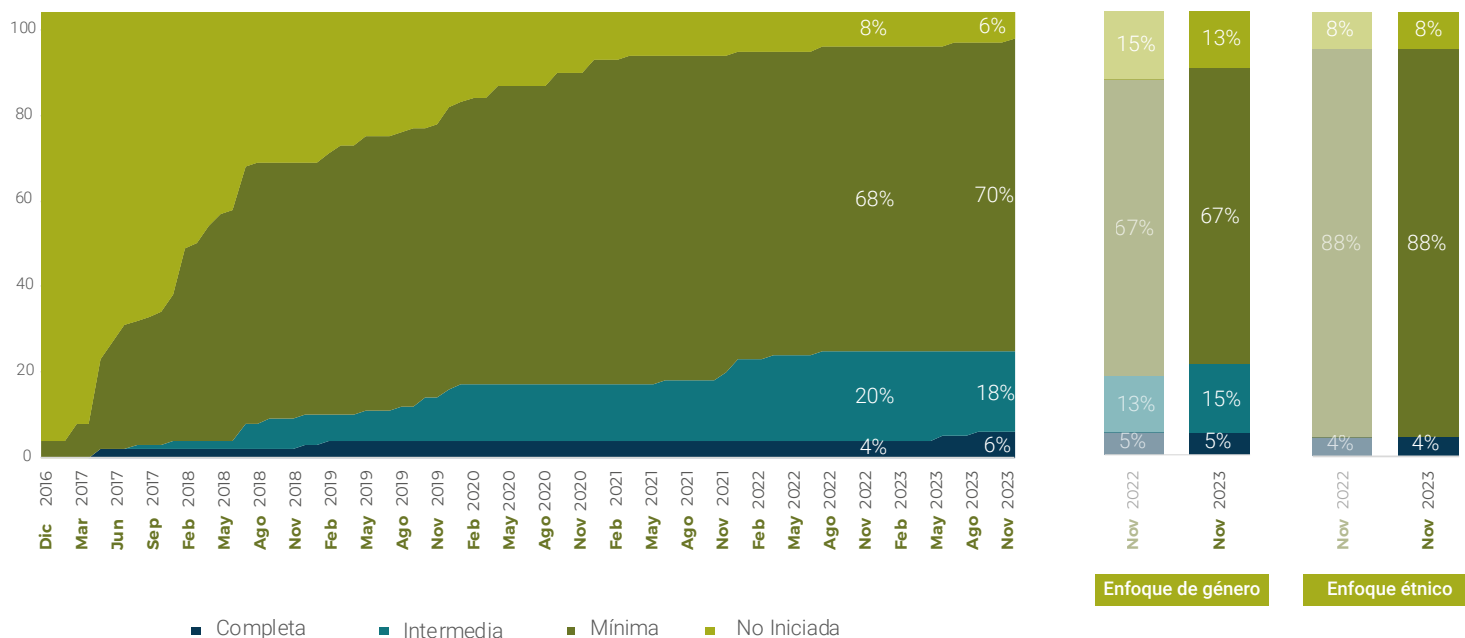
338 “El Gobierno Petro no ha formalizado un millón de hectáreas: las cifras engañosas de la Agencia de Tierras”, *El País*, 14 de agosto de 2023, <https://elpais.com/america-colombia/2023-08-14/el-gobierno-petro-no-ha-formalizado-un-millon-de-hectareas-las-cifras-enganosas-de-la-agencia-de-tierras.html>; “La disputa entre la ministra Jhenifer Mojica y su subalterno Gerardo Vega”, *Cambio*, 2 de agosto de 2023, <https://cambiocolombia.com/poder/la-disputa-entre-la-ministra-jhenifer-mojica-y-su-subalterno-gerardo-vega>; “El choque entre la ministra Mojica y el director Vega por las cifras de tierras”, *El Espectador*, 16 de agosto de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/cifras-de-formalizacion-de-tierras-avivan-pulso-entre-jhenifer-mojica-y-gerardo-vega-min-agricultura-ant-noticias-colombia/>

# 1. Estado de la implementación del Punto 1 a noviembre de 2023

Como se observa en el Gráfico 12, a noviembre de 2023 el 6% de las disposiciones del Punto 1 no había iniciado su implementación, el 70% estaba en estado mínimo, el 18% en estado intermedio y el 6% en estado completo. En comparación con el periodo anterior, se registró una disminución de dos puntos porcentuales en las disposiciones sin iniciar que pasaron de 8% a 6% y un aumento en la misma proporción de los compromisos en estado mínimo de implementación que aumentaron de 68% a 70%. Estos cambios ocurrieron por la aprobación del Acto Legislativo 003 de 2023 que creó la Jurisdicción Especial Agraria<sup>339</sup> y la presentación del proyecto de ley que busca crear las bases para generar un marco normativo para que los municipios fijen las tarifas del Impuesto Predial Unificado en el marco de la actualización catastral con enfoque multipropósito.

**Gráfico 12**

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 1 (dic. 2016 - nov. 2023)



339 Congreso de la República, Acto Legislativo 03 de 2023 "Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural" Diario Oficial 52.466 del 24 de julio de 2023. (Colombia 2023).

Las disposiciones en estado completo de implementación aumentaron dos puntos porcentuales en este último periodo en comparación con el anterior, pasando de 4% a 6%. Este cambio se registró debido a que por primera vez fue activada la fuente de alimentación del Fondo de Tierras bajo el esquema de donación de tierras. Si bien esta fuente fue incluida en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, el Instituto Kroc evidenció su aplicación sólo hasta el año 2023. Por otro lado, el compromiso de incorporar en el PND las prioridades y metas de los PDET avanzó a nivel completo, pues las cinco transformaciones previstas en el PND “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se articularon a los ocho pilares de los PDET<sup>340</sup>. Las disposiciones asociadas a los PNRRRI no presentaron cambios significativos en este periodo de reporte. Esta falta de variación se debió a que, según el SIIPO, la implementación de la mayoría de compromisos es de largo plazo (como se indica en el [Anexo Técnico](#)) y al cumplirse la mitad del término de implementación (2024) no han llegado al 50% de implementación general.

A la fecha de corte de este informe, continúa sin iniciar el compromiso asociado a la creación de un sistema de seguimiento y evaluación del servicio público de extensión agropecuaria del Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (Plan AT), el único que no ha iniciado de este plan. Asimismo, no ha iniciado la implementación de la disposición relacionada con la creación de incentivos para los municipios, como transferencias a las finanzas municipales para aquellos municipios que adopten exenciones al pago del impuesto predial para beneficiarios de los programas de acceso a tierras<sup>341</sup>.

Durante el periodo de análisis se presentaron cambios leves en los niveles de implementación del enfoque de género del Punto 1, que ocurrieron principalmente en las disposiciones sin iniciar o en estado intermedio. De esta manera, a noviembre de 2023, el 13% de disposiciones con enfoque de género del Punto 1 no había iniciado a implementarse, el 67% se encontraba en nivel mínimo, el 15% en estado intermedio y el 5% de compromisos había sido completado. Pese a los cambios positivos en el estado de implementación en 2023, el enfoque de género en la Reforma Rural Integral continúa con un amplio rezago, que se manifiesta en el estancamiento pronunciado de compromisos en el nivel mínimo de implementación.

340 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”, Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

341 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017).



Con respecto al año anterior, durante el 2023 no se evidenciaron cambios en el estado de implementación de las disposiciones con enfoque étnico del Punto 1. Así, las disposiciones en estado sin iniciar permanecieron en 8%, aquellas en nivel mínimo de implementación en 88%, los compromisos en estado intermedio en 0% y las disposiciones completas se mantuvieron en 4%. Estos niveles de implementación se explican principalmente por la falta de claridad en las cifras sobre el acceso a tierras de los pueblos étnicos, los pocos avances en la materialización del Catastro Multipropósito en territorios colectivos, los bajos niveles de inclusión del enfoque diferencial étnico en los PNRRI y las brechas en la implementación de las iniciativas propias étnicas del PDET.

## **2. Estado de la implementación del Punto 1 según el Plan Marco de Implementación (PMI)**

El Punto 1 cuenta con 264 indicadores de seguimiento en el PMI, incluyendo los 37 indicadores para el monitoreo de los PNRRI. Estos indicadores representan el 47% del total de indicadores alojados en el SIPO (ver [Anexo Técnico](#)). Los indicadores del Punto 1 se dividen en nueve pilares: i) PNRRI; ii) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; iii) Infraestructura y adecuación de tierras; iv) Desarrollo social: salud; v) Desarrollo social: educación rural; vi) Desarrollo social: vivienda y agua potable; vii) Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa; viii) Garantía progresiva del derecho a la alimentación; y ix) Planes de acción para la transformación regional. El mayor número de indicadores se encuentra en los pilares de Ordenamiento social de la propiedad rural (20%) y el de Producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa (24%). Del total de indicadores, 22 tienen marcación de género y 28 marcación étnica, y 69 indicadores se enfocan en la implementación en municipios PDET.

Para la fecha de corte de este informe, del total de indicadores ocho aún no cuentan con ficha técnica (tres de ellas con clasificador PDET). Entre éstos se encuentran indicadores relacionados con la creación y entrada en operación de la Jurisdicción Especial Agraria a cargo del Ministerio de Justicia. Otro conjunto de indicadores aborda las fichas técnicas relacionadas con el Capital Semilla, dirigido a proyectos productivos para personas beneficiarias de medidas de acceso a tierras, tanto en zonas PDET como en aquellas que no lo son. Asimismo, indicadores sobre el componente de campañas y estrategias de información de educación alimentaria y nutricional del



Plan para la Garantía del Derecho de la Alimentación. Igualmente, cuatro indicadores sin ficha corresponden al Plan Nacional de Salud Rural, el cual aún no ha sido adoptado.

El Instituto Kroc identificó 10 indicadores (dos de ellos con clasificador PDET) programados para completarse en 2023 o antes, pero hasta noviembre de 2023 su implementación era inferior al 75%. De éstos, siete se consideran extemporáneos ya que han superado la fecha límite, pero en SIPO aún se sigue informando y cargando datos debido a que la meta no se alcanzó en el tiempo establecido. Seis de estos siete indicadores forman parte del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural. Esta situación se explica porque la responsabilidad de implementar el plan fue transferida del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT). Sin embargo, los indicadores a cargo del MADR siguen abiertos en el PMI hasta que se cumpla la meta. El otro indicador extemporáneo está vinculado a la creación de la instancia de coordinación del Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación, la cual aún no ha sido formalizada. Los tres indicadores restantes, que no son extemporáneos pero aún no han alcanzado el 75% de implementación, incluyen municipios con Catastro Multipropósito actualizado, esquemas de prácticas agroecológicas de autoconsumo y proyectos tipo para sistemas individuales de riego<sup>342</sup>.

El Instituto Kroc identificó 126 indicadores (14 con clasificador PDET) que tienen año de finalización posterior al 2023 y cuyo avance fue inferior al 50% a noviembre de 2023. Es decir, el 47% del total de indicadores del Punto 1 no tuvo avances lo que plantea preocupaciones considerando que el año 2024 marcará el punto intermedio del plazo para la implementación del Acuerdo Final. Los pilares del PMI que cuentan con mayor número de indicadores rezagados son: i) Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (25 indicadores); ii) Desarrollo social: Educación Rural (24 indicadores) y iii) Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa (28 indicadores).

Finalmente, el Instituto Kroc identificó seis indicadores cuyas metas difieren de los compromisos del Acuerdo Final o requieren replantearse debido a que la gestión reportada no cumplió con el propósito original. En primer lugar, dos

---

342 Es importante mencionar que si bien el indicador "Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados" evidencia una implementación menor del 75%, la formulación y ejecución del mismo puede ser de difícil implementación ya que a juicio de la ADR los proyectos genéricos de sistemas de riego sólo sirven de guía y no como proyecto tipo, ya que a la hora de implementar un sistema de riego individual se deben entrar a analizar variables únicas de cada predio como "condiciones climáticas, edafológicas, localización del área productiva con respecto a la fuente hídrica, geometría y topografía del predio, cultivos a implementar, entre otros". Agencia Nacional de Riego, "Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Corte: Julio - Septiembre 2023" (Bogotá, Octubre 2023).





indicadores están relacionados con el subsidio integral de acceso a tierras, el cual reporta acciones de mecanismos de subsidio anteriores a la firma del Acuerdo Final. En segundo lugar, el indicador de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizada, aunque ha mantenido un ritmo constante de implementación, revela que el 76% de los predios formalizados para la población campesina es menor a una hectárea al profundizar en las extensiones formalizadas.

En tercer lugar, en el PMI se establece que el porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que incorpora enfoque étnico está cumplido en un 100%, pero el Instituto Kroc identificó que sólo ocho planes realmente incorporan este enfoque<sup>343</sup>. En cuarto lugar, los documentos de ajuste normativo para la implementación del Acuerdo de Derecho de Uso muestran que, aunque fueron expedidos y el Gobierno nacional y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) iniciaron la implementación de la medida, el volumen de aplicación fue mínimo, evidenciando la necesidad de reformular los ajustes normativos asociados a este indicador. Por último, el indicador vinculado a la formulación de Planes Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional reportó que 28 planes de 33 fueron elaborados, pero todos fueron creados previamente a la formulación del Plan para la Garantía del Derecho a la Alimentación, sin la existencia del Sistema Para la Garantía del Derecho a la Alimentación y, por ende, de la instancia coordinadora. En este sentido, es necesario actualizar los planes departamentales conforme a este plan y sistema una vez sean reglamentados.

---

343 Los PNRR que incorporan metas específicas para las comunidades étnicas son: 1. Agua potable y saneamiento básico; 2. Economía solidaria; 3. Conectividad rural; 4. Electrificación rural; 5. Vías para la integración; 6. Protección social; 7. Alimentación y, 8. Formalización.



### 3. Principales avances y retos del Punto 1 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 1 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR):</b> promovió ajustes normativos para agilizar la implementación de las diversas fuentes de tierra que alimentan el Fondo de Tierras.</p>	<p><b>MADR y Agencia Nacional de Tierras (ANT):</b> armonizar las diferentes cifras presentadas en materia de formalización y adjudicación de tierras, especialmente en el marco de las metas de siete millones y tres millones de hectáreas respectivamente, teniendo en consideración las observaciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN).</p>
<p><b>Gobierno nacional:</b> impulsó el Sistema Nacional de Reforma Agraria.</p>	<p><b>MADR en conjunto con las entidades responsables de acuerdo al Decreto 1406 de 2023:</b> construir e implementar los planes de acción de los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de la Reforma Rural Integral, atendiendo los intereses y las necesidades específicas de las mujeres rurales y las comunidades étnicas.</p>
<p><b>Congreso de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho:</b> impulsaron la creación de la Jurisdicción Especial Agraria.</p>	<p><b>Congreso de la República y Consejo Superior de la Judicatura:</b> reglamentar la Jurisdicción Especial Agraria e iniciar el proceso de adecuación institucional en la rama judicial para conformarla a nivel regional.</p>
<p><b>Congreso de la República e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC):</b> promovieron la base normativa para iniciar el proceso de fortalecimiento de recaudo del impuesto predial en el marco del Catastro Multipropósito.</p>	<p><b>Congreso de la República:</b> promover las reformas legislativas necesarias para regular el impuesto predial conforme a los resultados del Catastro Multipropósito y fortalecer la autonomía municipal.</p>
<p><b>IGAC y Gobierno nacional:</b> concluyeron la consulta previa con los pueblos indígenas para implementar el Catastro Multipropósito.</p>	<p><b>IGAC:</b> adoptar e implementar el protocolo étnico para el Catastro Multipropósito con el fin de avanzar en el levantamiento catastral en territorios colectivos indígenas y afrodescendientes.</p>
<p><b>Agencia de Renovación del Territorio (ART):</b> conformó 164 Mesas Comunitarias como mecanismo ampliado de participación en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).</p>	<p><b>ART:</b> incluir en el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias estrategias específicas para la implementación de los enfoques de género y étnico, con garantías para la participación efectiva.</p>
<p><b>ART:</b> inició la construcción de la metodología de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).</p>	<p><b>ART:</b> promover la revisión de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)-PDET y no PDET, como parte de la metodología de actualización de los PATR, incluyendo la revisión participativa de las etiquetas de los enfoques de género y étnico.</p>
<p><b>ART:</b> publicó la Hoja de Ruta de Pacífico Medio incorporando un componente étnico.</p>	<p><b>ART:</b> priorizar recursos financieros para la implementación en el corto plazo de las iniciativas PDET, en articulación con la construcción y ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).</p>



## Acceso y uso de la tierra

**El PND incluyó medidas para superar rezagos en la implementación de la Reforma Rural Integral, incluidas algunas asociadas al enfoque de género y étnico.** A través del PND aprobado en abril de 2023, el Gobierno estableció mecanismos para enlazar de manera armónica el PMI y los PNRRI con las entidades del orden nacional responsables de la implementación, por medio de la identificación de rezagos y el establecimiento de metas. Asimismo, el PND estableció que los PNRRI deben priorizar la inclusión de las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), así como las medidas previstas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y los Planes de Retorno y Reubicación<sup>344</sup>. Sumado a esto, el PND dispuso reactivar y reformar el Sistema Nacional de la Reforma Agraria, incluyendo ocho subsistemas para coordinar la política rural desde los siguientes frentes: i) acceso a tierras; ii) Zonas de Reserva Campesina (ZRC); iii) ordenamiento territorial y conflictos socioambientales; iv) derechos y servicios sociales básicos; v) asistencia técnica; vi) estímulo a las economías campesinas y propias; vii) crédito; y, viii) territorios étnicos<sup>345</sup>.

En cuanto al componente de medidas de acceso a tierras, el PND estableció condiciones favorables para las personas beneficiarias de adjudicación a título gratuito y parcialmente gratuito, reajustando el perfil patrimonial para que puedan beneficiarse personas con menores ingresos a título gratuito, y aumentando los requisitos para personas con ingresos medios en la modalidad de parcialmente gratuito. También formalizó el mecanismo de compras tanto a particulares como entre instituciones públicas, con el objetivo de dinamizar las fuentes que alimentan el Fondo de Tierras. El PND a través del establecimiento de concesiones en zonas forestales con condiciones de uso sostenible, robusteció el balance entre el acceso a la tierra para campesinas y campesinos y la preservación de los ecosistemas protegidos. Asimismo, estableció el Programa Especial de Adjudicación de Tierras para mujeres rurales<sup>346</sup> como una estrategia para impulsar el desarrollo rural y los derechos de las mujeres rurales en el marco de las medidas de acceso a tierras<sup>347</sup>.

344 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículo 15.

345 Ibid., artículo 51.

346 Ibid., artículo 341.

347 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de la Mujer Rural, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023); Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículos 55, 58, 61.

En relación con la política del Catastro Multipropósito, el PND estableció medidas con enfoque intercultural que permitan la vinculación de la población y de las comunidades étnicas en el proceso de implementación. Adicionalmente, sentó las bases para diversificar las fuentes de financiación de la política por medio del Fondo Colombia en Paz y reducir el rezago de avalúos catastrales. Esto último con el propósito de fortalecer las finanzas públicas locales a través del recaudo del impuesto predial y del fortalecimiento de la autonomía municipal, un compromiso pendiente de desarrollo desde la firma del Acuerdo Final<sup>348</sup>.

Respecto a los PNRRI, algunos de los principales ajustes previstos en el PND para subsanar rezagos institucionales fueron la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el Programa “Hambre Cero”. Ambas medidas están vinculadas a compromisos del Acuerdo Final. Por otro lado, fortaleció el Plan de Riego con la flexibilización en la inversión para distritos de riego y adecuación de tierras. En clave del enfoque de género, el Instituto Kroc destaca la inclusión de medidas dirigidas al reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado en zonas rurales en el PND para efectos de la financiación de proyectos por parte de las entidades que conforman el sector de agricultura y desarrollo rural<sup>349</sup>, pues éstas podrán impactar positivamente el aumento de las oportunidades de financiación de proyectos liderados por mujeres en el marco de la Reforma Rural Integral. Para ello es fundamental que los PNRRI como el de Riego y Drenaje y el Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, reflejen este reconocimiento en sus instrumentos y estrategias de financiación de proyectos de mujeres productoras.

Si bien estas medidas previstas en el PND pueden disminuir el rezago en la implementación, la mayoría necesita de desarrollos normativos, la apropiación de recursos, avanzar en adecuaciones institucionales, la materialización de los enfoques de género y étnico y, sobre todo, la ejecución rigurosa del presupuesto. Sin ello, se podría ralentizar el ritmo de la implementación, pero más importante aún los cambios en las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

---

348 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023) Sección V.

349 Ibid., artículo 84.



**La implementación del Catastro Multipropósito tuvo bajos resultados; sin embargo, varios arreglos institucionales y la creación de programas y políticas públicas podrían impulsar su implementación en los próximos años.** La política de Catastro Multipropósito inició un proceso de consolidación como política de Estado teniendo en cuenta que fue incluida de manera integral en los últimos dos PND. Aunque, los datos disponibles a noviembre de 2023<sup>350</sup> sugieren que el progreso en la actualización del catastro con enfoque multipropósito fue mínimo con respecto a la meta general y el propósito de formar y mantener actualizado el 100% del territorio nacional.

El PND 2022-2026, partiendo de una línea de base de 123 municipios equivalentes a 10.939.271 hectáreas con Catastro Multipropósito formado y/o actualizado, estableció como meta del cuatrienio alcanzar 660 municipios, correspondientes al 70% del territorio nacional (90,1 millones de hectáreas). En 2023, el Gobierno informó haber logrado la actualización/formación del catastro de 137 municipios equivalentes a 14 millones de hectáreas, correspondientes al 12,6% del área nacional<sup>351</sup>. Esto es tres puntos porcentuales por encima de la meta establecida en el PND para el 2023 que fue de 9,63%. Durante el 2023 se cerró el catastro de 33 municipios equivalentes a 3,9 millones de hectáreas. De éstos, 16 estuvieron a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el restante a cargo de diferentes gestores catastrales certificados. Sumado a esto, el IGAC reportó haber adelantado gestiones catastrales (incluyendo los 16 municipios antes mencionados) en 128 municipios equivalentes a 30.661.322 hectáreas. De ellos, a noviembre de 2023, ocho estaban en proceso de ejecución y 104 en etapa de alistamiento<sup>352</sup>.

Los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) han sido fundamentales para la política de catastro por el valor agregado que la banca multilateral ha aportado, tanto por su experiencia en este tipo de proyectos como por los altos estándares de evaluación<sup>353</sup>. Precisamente en julio de 2023 publicaron la evaluación de medio término de los préstamos de la banca multilateral y los recursos de cooperación no reembolsables. Uno de los principales hallazgos fue el bajo nivel de avance de los créditos en los componentes específicos de actualización catastral.

---

350 Las actualizaciones de las estadísticas de actualización catastral son cargadas de forma anual en el mes de enero de cada año.

351 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Cierre 2023", enero 2024.

352 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Presentación general Acuerdo de Paz" 19 de octubre de 2023; Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Cierre de Gestión IGAC 2023", 12 de febrero de 2024.

353 Departamento Nacional de Planeación, "Consejo Nacional de Política Económica y Social. 3951. CONPES", 18 de noviembre de 2018, 30, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf>



Para el crédito del BID, en el tercer componente (Implementación Territorial del Catastro Multipropósito y Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Municipales Priorizados), de 10 indicadores sólo uno<sup>354</sup> presentó avances superiores, dos presentaron avances intermedios, relacionados con estrategias de comunicación e insumos cartográficos, y los siete restantes presentaron avances menores a 5%. Para el crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)<sup>355</sup>, parte del BM, el tercer componente (Implementación Territorial del Catastro Multipropósito y Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Municipales Priorizados) presentó un avance del 1% en el indicador “Número de predios con datos actualizados en el Sistema Nacional Catastral”, siendo éste el indicador de resultado de mayor relevancia de la política catastral<sup>356</sup>.

La evaluación identificó que algunos de los factores que afectaron la implementación fueron la rotación de personal por cambios gubernamentales, la dificultad para emprender acciones interinstitucionales debido al alto grado de complejidad y los rezagos en la producción de insumos cartográficos. Asimismo, la evaluación mencionó el alto costo y disponibilidad de imágenes aéreas, la baja interoperabilidad entre el catastro y el registro, los retrasos en el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas, la falta de claridad a nivel territorial sobre el concepto y la función del Catastro Multipropósito, entre otros<sup>357</sup>.

La evaluación de medio término recomendó a las autoridades implementadoras fortalecer los procesos de participación y los métodos colaborativos e indirectos para la recolección de la información. También consolidar al IGAC como autoridad catastral, fortalecer la relación entre catastro y registro por medio de la interoperabilidad y adscribir el IGAC al Departamento Nacional de Planeación (DNP) “por capacidad de rectoría e interlocución y toma de decisiones de política pública con los demás sectores administrativos”, entre otras<sup>358</sup>.

---

354 Corresponde al indicador “Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con información registral depurada, indicador 15 oficinas”, cuyo estado fue el 100% de ejecución.

355 El BIRF es parte integrante del Banco Mundial.

356 Econometría Consultores. Realizar la evaluación de medio término de los préstamos BIRF No. 8937-co y BID No. 4856/OC-OC y los recursos de la cooperación no reembolsable No. TFB4816-CO, en relación al logro de sus objetivos y resultados, identificando tanto alertas que impulsen medidas preventivas o correctivas, buenas prácticas, y cualquier otro cambio que sea necesario implementar para conseguir los resultados deseados. Bogotá, diciembre de 2022. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/SinergiaA/Documentos/Evaluacion\\_Medio\\_Termino\\_EMT\\_Informe\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/SinergiaA/Documentos/Evaluacion_Medio_Termino_EMT_Informe_final.pdf)

357 Ibid., 113-115.

358 Ibid., 116 -122.



El Instituto Kroc encontró que el PND 2022-2026 incluyó medidas que agilizarán la implementación del Catastro Multipropósito y podrían dar cumplimiento a la meta trazada por el Gobierno de actualizar el 70% del territorio nacional. Por un lado, creó disposiciones para ampliar la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en la implementación del catastro con enfoque intercultural, garantizando la autonomía y el fortalecimiento técnico de las mismas y el establecimiento de métodos comunitarios. Por otro lado, abrió la puerta para ampliar la financiación del catastro por medio del Fondo Colombia en Paz<sup>359</sup>.

Durante el 2023 el proceso de consulta previa tuvo avances para agilizar la implementación del Catastro Multipropósito. Esto teniendo en cuenta que el 53% de municipios priorizados, equivalentes al 37% del territorio nacional, tienen territorios étnicos. Dentro de los avances, el Instituto Kroc documentó la expedición de la Resolución 338 del 9 de marzo de 2023<sup>360</sup> que estableció la gestión catastral en todos los territorios indígenas, la cual iniciará sólo hasta que se expida el instrumento normativo especial para pueblos indígenas concertado en el marco de la consulta previa. Adicionalmente, en septiembre de 2023 se logró concertar el instrumento normativo de 81 artículos que permitirá avanzar con el levantamiento catastral en resguardos indígenas<sup>361</sup>. En cuanto a las comunidades afrodescendientes, el Gobierno adelantó el diseño de una ruta metodológica para poner en marcha el proceso de consulta previa y la futura protocolización normativa<sup>362</sup>.

---

359 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículos 45 y 48, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>.

360 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Resolución 338 de 2023 "Por la cual se adoptan decisiones de manera transitoria para la política pública de catastro multipropósito en los territorios y territorialidades indígenas, se deroga parcialmente la circular externa del 8 de noviembre de 2021 y se emiten directrices a los gestores y operadores catastrales" (Bogotá, Colombia 9 de marzo de 2023), <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30045323>.

361 Comisión Nacional de Territorios Indígenas, "Con 81 artículos acordados finalizó el espacio de concertación sobre catastro multipropósito para territorios indígenas", (Bogotá: 23 de septiembre de 2023), <https://www.cntindigena.org/con-81-articulos-acordados-finalizo-el-espacio-de-concertacion-sobre-catastro-multiproposito-para-territorios-indigenas/>.

362 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Presentación general Acuerdo de Paz", 19 de octubre de 2023; ONIC, "ONIC - protocolizado en mesa permanente de concertación instrumento normativo para avanzar en catastro multipropósito en territorios y territorialidades indígenas del país", accedido el 10 de enero de 2024, <https://www.onic.org.co/4646-protocolizado-en-mesa-permanente-de-concertacion-instrumento-normativo-para-avanzar-en-catastro-multiproposito-en-territorios-y-territorialidades-indigenas-del-pais>; "Listo protocolo con organizaciones indígenas para implementar el Catastro Multipropósito en sus territorios", *Departamento Nacional de Planeación*, 5 de octubre de 2023, <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/listo-protocolo-con-organizaciones-indigenas-para-implementar-el-catastro-multiproposito-en-sus-territorios.aspx>.



El Gobierno impulsó el Catastro Multipropósito promoviendo la participación comunitaria y étnica en los niveles de sensibilización, participación y formación técnica por medio del programa Escuelas Interculturales de Geografía para la Vida. Esta estrategia tuvo como propósito, en primera medida, mejorar la interlocución y empoderamiento entre los operadores y la comunidad. Y, en segunda medida, formar técnicamente a miembros de las comunidades en labores de promotores comunitarios y auxiliares de campo<sup>363</sup>. El Gobierno se propuso intervenir 16 nodos territoriales que vinculan 37 municipios, pero tuvo dificultades para cumplir la meta prevista para este año. De acuerdo con el IGAC, a octubre de 2023 únicamente se avanzó con la realización de un piloto en el municipio del Dorado (Meta), así como en la implementación de la estrategia en los municipios de San José del Guaviare (Guaviare), Balboa, El Tambo y Cajibío (Cauca), y en la región de los Montes de María<sup>364</sup>.

Por último, dentro del PND el Gobierno incluyó una norma que estableció que el IGAC implementará métodos y modelos para actualizar de manera masiva los valores catastrales rezagados de los bienes inmuebles en el país. Esta actualización, según el artículo 49 del PND, se realizará una sola vez y afectará a todos los predios, excepto aquellos que hayan sido objeto de formación o actualización catastral en los últimos cinco años antes de la entrada en vigor de la ley, o cuyo proceso de formación o actualización esté en curso en ese momento. El objetivo principal de esta medida es corregir distorsiones en la realidad económica de los predios, abordar desigualdades en la carga tributaria y mejorar la planificación territorial. Para reglamentar esta medida, los ministerios de hacienda y agricultura presentaron en noviembre de 2023 un proyecto de ley para unificar el cobro del impuesto predial, en especial para los predios que hayan sido objeto de formación, actualización y conservación catastral, fortaleciendo la autonomía municipal sobre el cobro de este impuesto<sup>365</sup>. Dicha propuesta normativa apunta a fortalecer las finanzas públicas municipales y a evitar cobros excesivos una vez se actualice el Catastro Multipropósito. Adicionalmente, busca subsanar un rezago importante de implementación del Acuerdo Final relacionado con el compromiso de adecuar “una normatividad para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad”<sup>366</sup>.

---

363 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Escuelas interculturales, geografía para la vida”, noviembre 2023.

364 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Presentación general Acuerdo de Paz”, 19 de octubre de 2023.

365 Proyecto de Ley 292/2023 Cámara, “Por el cual se adoptan medidas en materia del Impuesto Predial Unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”, [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-11/PL\\_292-2023C%20%28IMPUESTO%20PREDIAL%29.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-11/PL_292-2023C%20%28IMPUESTO%20PREDIAL%29.pdf)

366 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 19.





### **La Jurisdicción Especial Agraria fue creada vía reforma constitucional y aún queda pendiente su reglamentación sustancial y procesal.**

A través del Acto Legislativo 03 de julio de 2023 fue creada la Jurisdicción Especial Agraria<sup>367</sup>. Para ello, el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno nacional, modificó la Constitución Política de Colombia para adicionar como parte de los órganos de administración de justicia a las y los jueces de la Jurisdicción Especial Agraria. Originalmente, el proyecto de Acto Legislativo contemplaba la creación de una alta Corte Agraria y Rural como máximo tribunal de la Jurisdicción Especial Agraria y órgano de cierre. Sin embargo, las altas Cortes y el Consejo Superior de la Judicatura manifestaron que esta jurisdicción debería centrarse en la “creación amplia y suficiente de cargos de jueces y magistrados agrarios y rurales” y que, por lo tanto, resultaba “innecesaria la creación, de la Corte Agraria y Rural” porque además la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia ha cumplido con dichas funciones<sup>368</sup>. Algunos expertos manifestaron su desacuerdo con esta observación, ya que la jurisdicción necesita un órgano que produzca “jurisprudencia agraria unificada”<sup>369</sup>.

El proyecto aprobado acogió las observaciones hechas por las altas cortes y designó a la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia como órgano de cierre, sin perjuicio de las actuaciones del Consejo de Estado. El articulado aprobado incluyó la creación de un procedimiento especial agrario y las garantías de acceso a la justicia y protección para campesinos, campesinas y pueblos étnicos. Adicionalmente, ordenó al Consejo Superior de la Judicatura implementar de manera gradual en un plazo no mayor a seis meses la creación de los tribunales y juzgados agrarios y rurales, teniendo en cuenta las zonas focalizadas por el MADR, las zonas PDET y las demandas de justicia sobre asuntos agrarios<sup>370</sup>.

---

367 El 13 de diciembre, durante la escritura de este informe fue aprobado en plenaria del Senado el proyecto de Ley Estatutaria. El proyecto continuará en el 2024 el trámite restante en la Cámara de Representantes. Se espera que el Proyecto de Ley ordinaria inicie su trámite en el 2024 después de que se lleve a cabo una audiencia pública.

368 Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, Oficio No. C.P.C.P.3.1.1003-23/ Audiencia pública sobre Proyecto de Acto Legislativo 173 de 2022 Cámara -035 de 2022 del Senado “Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria” (Bogotá, 13 de abril de 2023).

369 Quesada, Carlos, “¿Cómo es la jurisdicción agraria que Colombia necesita?”, *Dejusticia*, 22 de mayo de 2023, <https://www.dejusticia.org/column/como-es-la-jurisdiccion-agraria-que-colombia-necesita/>

370 Congreso de la República, Acto Legislativo 03 de 2023 “Por medio del cual se modifica la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”, Diario Oficial 52.466 del 24 de julio de 2023 (Colombia, 2023).



Una vez aprobada la reforma constitucional, en el segundo semestre de 2023, los ministerios de justicia y agricultura presentaron dos proyectos de ley, uno estatutario y otro ordinario<sup>371</sup>, con el objetivo de reglamentar esta jurisdicción. El proyecto de ley ordinaria define las competencias, aplicabilidad y clarificación del procedimiento agrario, incluyendo disposiciones relacionadas con la armonización con la justicia propia indígena, el enfoque de género y la priorización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos cuando sean aplicables, entre otras. Particularmente, en lo que tiene que ver con el enfoque de género, este proyecto de ley plantea que la administración de justicia aplicará criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las mujeres y grupos poblacionales con identidad de género diversa, así como la promoción de espacios de participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la promoción de los derechos de las mujeres rurales. Estos aspectos recogen lo que el Acuerdo Final determinó desde este enfoque para la Jurisdicción Especial Agraria, por lo que su aprobación subsanaría la ausencia del enfoque de género en el Acto Legislativo que creó esta jurisdicción.

El proyecto de ley estatutaria, por su parte, define la integración de la Jurisdicción Especial Agraria en la Rama Judicial, propone la creación de siete nuevos despachos en la Sala Civil de la Corte Suprema, cinco tribunales en las zonas con mayores demandas de justicia y 32 juzgados incluyendo equipos itinerantes. Como elemento novedoso, el proyecto de ley establece la creación de centros especializados de apoyo técnico, agrario y rural para ofrecer “soporte técnico, pericial y de contexto a las y los jueces agrarios y rurales”<sup>372</sup>. También contempló la figura de facilitadores agrarios para brindar orientación jurídica a las y los ciudadanos. En noviembre, el Consejo Superior de la Judicatura anunció la apertura de cinco juzgados de la jurisdicción en las ciudades de Cartagena, Quibdó, Popayán, Pasto y el primer tribunal en Tunja<sup>373</sup>.

---

371 Proyecto de Ley ordinaria 157/Senado “Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”, 20 de septiembre de 2023 (Colombia, 2023); Proyecto de Ley estatutaria 156/Senado “Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones” (Colombia, 2023).

372 Proyecto de Ley estatutaria 156/Senado “Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones” (Colombia, 2023).

373 “Con cinco juzgados y sala de magistrados arranca la Jurisdicción Agraria en Colombia”, *Presidencia de la República de Colombia*, 21 de noviembre de 2023, <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Con-cinco-juzgados-y-sala-de-magistrados-arranca-la-Jurisdiccion-Agraria-en-Colombia-231121.aspx>



### **El Gobierno nacional impulsó la constitución de cinco ZRC y la creación de mecanismos para fortalecer esta figura.**

Durante el periodo de reporte, el Instituto Kroc documentó diferentes acciones que dan cuenta del compromiso del Gobierno de fortalecer la implementación de las ZRC. En primer lugar, el Instituto Kroc destaca la reforma constitucional que reconoció a la población campesina como sujeto de especial protección. El Acto Legislativo 01 de 2023 señaló que es deber del Estado promover el acceso a la tierra para las y los campesinos de forma individual y colectiva, tomando en consideración la relación particular que este grupo poblacional tiene con la tierra para garantizar “la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”<sup>374</sup>. En virtud de este mandato constitucional las autoridades deben reglamentar y adecuar la institucionalidad para lograr dichos propósitos, crear un trazador presupuestal específico para el campesinado y generar mecanismos de diálogo y resolución de conflictos interculturales en donde existan traslapes relacionados con aspiraciones territoriales colectivas.

A la declaración de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional se suma un importante pronunciamiento de la Corte Constitucional por medio de la sentencia T-090-23, a propósito de “los retrasos injustificados”<sup>375</sup> en la constitución de las ZRC de Güejar-Cafre, Losada-Guayabero y Sumapaz. La Corte resalta la figura de ZRC como un elemento que promueve “un reparto más equitativo de la tierra, controlan la inadecuada expansión de la tierra y promueven el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población campesina de escasos recursos”<sup>376</sup>.

En segundo lugar, el Instituto Kroc documentó algunos arreglos institucionales para fortalecer las ZRC. Por un parte, la ANT en su Plan Anual de Acción 2023, por primera vez incluyó de manera específica indicadores para el apoyo a la figura de las ZRC trazándose la meta de apoyar tres ZRC en proceso de constitución y cinco ya constituidas<sup>377</sup>. Por otra parte, el PND incluyó las ZRC como determinantes de ordenamiento para la elaboración de planes de ordenamiento territorial o municipal. Asimismo, modificó la Ley 160

374 Congreso de la República, Acto Legislativo 01 de 2023 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”, Diario Oficial 52.447 del 05 de julio de 2023 (Colombia, 2023).

375 Sentencia T-090/23, 9 de marzo de 2023, (Corte Constitucional, 2023).

376 Ibid.

377 Agencia Nacional de Tierras, “Plan de Acción 2023” (Colombia, 2023), <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/01/Plan-de-Accion-version-publicar.pdf>



de 1994 y lanzó la nueva fase de funcionamiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el cual incluye un subsistema encargado de delimitar, constituir y consolidar las ZRC. La reglamentación del sistema determinó al MADR como coordinador de este subsistema<sup>378</sup>.

En el marco del sistema, en noviembre fue lanzada la Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral. En dicho espacio convergen las entidades que componen los subsistemas e inició un proceso de consolidación de planes de acción para cada uno, teniendo en cuenta las políticas públicas e indicadores ya vigentes, así como la necesidad de profundizar la implementación<sup>379</sup>. Por último, cerrando el año 2023, el MADR publicó un primer borrador de decreto que reforma la reglamentación para la constitución de ZRC para fortalecer y hacer específica la relación intrínseca entre el modo de producción de ZRC y la estabilización de la frontera agraria y armonizar las necesidades de medios de vida de las comunidades campesinas con las necesidades de conservación. Igualmente, el proyecto de decreto busca simplificar y clarificar el proceso de solicitud de constitución, aclarar y definir el rol de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en la consolidación de las ZRC, delimitar las extensiones susceptibles de adjudicar en baldíos de la nación, entre otros<sup>380</sup>.

En tercer lugar, durante este periodo de reporte el Gobierno constituyó cinco ZRC, cuatro de ellas en diciembre de 2022 y una en noviembre de 2023. Estas fueron las ZRC de i) Sumapaz (Cundinamarca); ii) Güejar–Cafre (Meta); iii) Losada–Guayabero (Meta); iv) la Tuna (Cauca); y, v) Paraíso Escondido (Boyacá). Las primeras tres fueron el resultado de un litigio en contra de la ANT presentado por cuatro organizaciones campesinas a las cuales, según la Corte Constitucional, les habían sido vulnerados sus derechos al debido proceso, a la igualdad y a la territorialidad campesina. El Gobierno revocó

---

378 Presidencia de la República, Decreto 1406 de 2023 “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto número 1071 de 2015 ‘por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural’”, en cumplimiento de los artículos 51 y 52 de la Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’ y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 52.502 del 29 de agosto de 2023 (Colombia, 2023).

379 “MinAgricultura conmemora los siete años del Acuerdo Final de Paz con la instalación de la Comisión Intersectorial de Reforma Agraria, luego de casi tres décadas”, *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, 24 de noviembre de 2023, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-conmemora-los-siete-años-del-Acuerdo-Final-de-Paz-con-la-instalación-de-la-Comisión-Intersectorial-de-Reform.aspx>

380 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Propuesta de Decreto “Por el cual se sustituye el Título 13 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015”, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las Zonas de Reserva Campesina en cumplimiento del Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 y el artículo 52 de la Ley 2294 de 2023” (Colombia, 2023) [https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/PD\\_MA\\_0012AJ\\_2023.pdf](https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/PD_MA_0012AJ_2023.pdf)



los acuerdos que no constituían las ZRC<sup>381</sup> y cerrando el 2022 emitió los actos administrativos correspondientes para la constitución de las ZRC. En paralelo, la ANT adelantó el proceso de constitución de la ZRC de la Tuna, en Santa Rosa (Cauca) la cual fue formalizada el 12 de diciembre de 2022<sup>382</sup>. Por último, el 30 de noviembre de 2023 fue constituida la ZRC de Paraíso Escondido en Togüí (Boyacá).

Sumado a esto, la ANT publicó dos borradores de acuerdos del Consejo Directivo, uno para ampliar y modificar la ZRC de la Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas<sup>383</sup> y el segundo para constituir la ZRC de Venecia en el municipio de Venecia (Cundinamarca)<sup>384</sup>. El Instituto Kroc documentó acciones tendientes a la constitución de ZRC en Tarazá y Apartadó (Antioquia), Tuluá (Valle del Cauca), Alto Sinú y Sur de Córdoba (Córdoba), Catatumbo (Norte de Santander), entre otras. Asimismo, acciones de impulso a los Planes de Desarrollo Sostenible como la celebración de mesas interinstitucionales en los municipios de Puerto Rico y San Juan de Lozada (Meta) y Puerto Asís (Putumayo)<sup>385</sup>.

Finalmente, la ANT reportó gestiones de regularización de: i) 579 hectáreas en la ZRC del Valle del Río Cimitarra (Yondó, Antioquia); ii) 4.572 hectáreas en la ZRC de la Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas (San Vicente del Caguán, Caquetá); iii) 134 hectáreas en la ZRC Perla Amazónica (Puerto Asís, Putumayo); iv) 2.592 hectáreas en la ZRC de Guaviare distribuidas de la siguiente forma: 300 hectáreas en Calamar (Guaviare), 516 hectáreas en El Retorno y 1.775 hectáreas en San José del Guaviare (Guaviare); y, v) 3.224 hectáreas en la ZRC Losada–Guayabero (La Macarena, Caquetá)<sup>386</sup>.

---

381 Los Acuerdos Revocados fueron el Acuerdo No. 188 del 26 de octubre de 2021 confirmado a través del Acuerdo 219 del 28 de enero de 2022 de la ANT.

382 Agencia Nacional de Tierras, Acuerdo 243 de 2022 "Por el cual se constituye y delimita la zona de Reserva Campesina de la Tuna ubicada en el municipio de Santa Rosa, departamento del Cauca" (Colombia, 12 de diciembre el 2022), <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/02/ACUERDO-243-ZRC-LA-TUNA.pdf>; "Estas son las cinco zonas de reserva campesinas aprobadas en el Gobierno del Cambio". *Agencia Nacional de Tierras*, diciembre de 2023. <https://www.ant.gov.co/estas-son-las-cinco-zonas-de-reserva-campesinas-aprobadas-en-el-gobierno-del-cambio/>

383 Agencia Nacional de Tierras, Borrador de Acuerdo "Por el cual se modifica la Resolución No. 055 del 18 de diciembre de 1997 a través de la cual se constituyó y delimitó la Zona de Reserva Campesina Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas" (Colombia, octubre 2023) <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/2.-Comentado-y-con-correcciones.-11.10.23-Proyecto-Acuerdo-modificacio%C2%B4n-de-a%C2%B4rea-y-linderos-ZRC-Pato-Balsillas-DAT-Compilado-LIMPIO.pdf>

384 "En Venecia, Cundinamarca, ANT crea nueva Zona de Reserva Campesina", *Presidencia de la República de Colombia*, 24 de diciembre de 2023, <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/En-Venecia-Cundinamarca-ANT-crea-nueva-Zona-de-Reserva-Campesina-231224.aspx>

385 Funcionarios (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de noviembre de 2023.

386 Agencia Nacional de Tierras, "Respuesta a radicado 202310117387681" (Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023).



**El Gobierno nacional promovió ajustes normativos e institucionales para facilitar, agilizar y focalizar de manera más eficiente los mecanismos de acceso a tierras.**

El PND estableció medidas para acelerar los procesos de formalización y adjudicación de tierras y para focalizar esta oferta a campesinas y campesinos de bajos ingresos. En cuanto a la delimitación poblacional de personas beneficiarias, el PND modificó el Decreto Ley 902 de 2017 para focalizar la base de personas beneficiarias como sujetos de adjudicación a título gratuito. Primero, el requisito de tope de patrimonio neto fue disminuido, pasando de 220 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) a aproximadamente 50 SMLMV<sup>387</sup>. Segundo, el rango para personas beneficiarias a título parcialmente gratuito fue aumentado. Este rango anteriormente era de 250 SMLMV a 700 SMLMV y el nuevo rango establecido es de 55 SMLMV a 812 SMLMV<sup>388</sup>, aproximadamente. Esta modificación significa que las y los medianos productores con patrimonio de hasta COP 900 millones, también podrán ser beneficiarios de medidas de acceso a tierras en contraprestación de un porcentaje del valor del inmueble, el cual será destinado para fortalecer el Fondo de Tierras.

En cuanto a la aceleración de los procesos de formalización y adjudicación, el PND reglamentó el mecanismo de compra de tierra por oferta voluntaria permitiendo la focalización de zonas priorizadas por el Gobierno para la reforma agraria y sentó las bases de la figura de Concesión Forestal Campesina para permitir el aprovechamiento forestal de baldíos de la Nación en las zonas de especial protección ambiental previstas en la Ley 2 de 1959, por parte de organizaciones campesinas, asociaciones de mujeres campesinas, y organizaciones de personas en proceso de reincorporación<sup>389</sup>.

Adicionalmente, como se mencionó previamente, se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el cual incluye el Subsistema 1 de Adquisición y Adjudicación de Tierras y el de procesos agrarios coordinado por la ANT. Este subsistema, al igual que todos los demás, debe incluir los intereses específicos de las mujeres rurales, según lo establece el Decreto 1406 de 2023.

---

387 La nueva norma tasa el patrimonio bajo la unidad de medida de Unidad de Valor Tributario, la cual para el año 2024 tiene el valor de COP 47.065 pesos, bajo este esquema se hace la equivalencia de 50 SMLMV para el 2024.

388 Las y los beneficiarios a título parcialmente gratuito deben tener un patrimonio superior a las 1.367 UVT y no puede sobrepasar las 19.145 UVT, teniendo en cuenta que la UVT para el año 2024 es de COP 47.065.

389 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida" Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículos 55-61 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>.



El PND adoptó medidas específicas para fortalecer el acceso a tierras para las mujeres rurales. En primer lugar, adicionó al artículo 31 de la Ley 160 de 1994 (Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural), el Programa Especial de Adjudicación de Tierras para las Mujeres Rurales, que para su creación y puesta en marcha contó durante 2023 con una Mesa Técnica liderada por la Dirección de la Mujer Rural del MADR con la ANT, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y el Ministerio de Igualdad y Equidad<sup>390</sup>. A fecha de corte de este informe, el proyecto de decreto de establecimiento del programa se encontraba en fase de comentarios y observaciones públicas<sup>391</sup>. El programa estará sujeto a la Ley 160 de 1994 y al Decreto Ley 902 de 2017<sup>392</sup>. En segundo lugar, en el PND se incluyeron indicadores de hectáreas de tierras entregadas a mujeres y títulos formalizados a mujeres a título individual. En el primer caso, hectáreas de tierras entregadas a mujeres, no se conoció la meta a la fecha de corte de este informe. En el segundo caso, la meta que fue establecida para el cuatrienio 2022-2026 fue de 18.600 títulos<sup>393</sup>. La inclusión de estos indicadores podrá contribuir a clarificar la información sobre adjudicación y formalización de tierras en el país a personas beneficiarias individuales según sexo y por parejas, así como a promover el acceso a tierras para las mujeres.

El Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) fue objeto de adecuaciones y ajustes institucionales. En primera medida, habilitó una línea del servicio de mensajería WhatsApp para facilitar el acceso a información y simplificó las preguntas del Formulario de Inscripción como Sujeto de Ordenamiento Territorial (FISO). Asimismo, la ANT entró en un proceso de búsqueda activa de información en bases de datos de las y los posibles beneficiarios que se registraron para acortar los tiempos de valoración de ingreso al registro<sup>394</sup>. Adicionalmente, fueron modificados los puntajes para el ingreso al programa de adjudicación y formalización de tierras, priorizando la capacidad productiva del posible beneficiario, asignando mayor cantidad de puntos a la variable de “Trabajador Agrario”. Igualmente, fue creado un manual para permitir el

---

390 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de la Mujer Rural, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

391 La fase de comentarios y observaciones públicas inició el 27 de noviembre de 2023.

392 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Proyecto normativo: adjudicación de tierras para mujeres rurales” (Colombia, 2023), <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Decreto%20Mujer%20Rural.pdf>.

393 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de la Mujer Rural, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

394 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, 71, <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>



ingreso de “asociaciones campesinas u organizaciones cooperativas del sector solidario, con vocación agrícola, pecuaria, forestal y/o pesquera”<sup>395</sup> como sujetos de ordenamiento al registro, priorizando la capacidad productiva y organizativa.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de procedimientos de las diferentes direcciones de la ANT, en abril fue adoptado a través de una resolución el Reglamento Operativo. Este busca unificar y desarrollar las herramientas establecidas en la reforma constitucional (Acto Legislativo 01 de 2023) adoptada en julio de 2023 que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y en el Decreto Ley 902 de 2017 para orientar a la ANT en su función de garantizar el acceso progresivo a la tierra para comunidades rurales. Principalmente, el Reglamento Operativo se enfocó en unificar y clarificar los procedimientos del RESO, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) o la reforma por oferta, el Procedimiento Único y la descongestión de procedimientos de acceso, administración y formalización de derechos sobre territorios rurales<sup>396</sup>.

Asimismo, en el 2023 fue emitido el Decreto 1623 de 2023 el cual estableció un mecanismo de proyectos productivos a cargo de la ADR para que, — en el marco de los programas de acceso y dotación de tierras y demás proyectos asignados a la ANT— apoye y adopte planes relacionados con el fortalecimiento productivo, el comercio y la industrialización del agro. En virtud de estas funciones, la ADR tendrá la facultad de hacer compras directas a pequeños y medianos productores y productoras<sup>397</sup>. Con esta iniciativa inicia la implementación del compromiso del Acuerdo Final de “asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción”<sup>398</sup>. Complementariamente a este decreto, se estableció el Programa Especial de Dotación de Tierras a favor de la población campesina para la producción de alimentos. Este programa incluyó criterios de

---

395 Agencia Nacional de Tierras, Resolución 20231030888946 “Por la cual se expide el Reglamento Operativo para el acceso a la tierra a las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente” (Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2023) <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/05-07-2023-20231030888946.pdf>; Agencia Nacional de Tierras, Resolución 20231030882366 “Por la cual se establece el sistema de calificación para asignación de puntos a Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad” (Bogotá, Colombia 28 de junio de 20223) <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/30-06-2023-20231030882366.pdf>.

396 Agencia Nacional de Tierras, Resolución 20230010000036 “Por la cual se expide el Reglamento Operativo” (Bogotá, Colombia, 12 de abril de 2023).

397 Presidencia de la República, Decreto 1623 de 2023, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras, y proyectos productivos”, Diario Oficial 52.540 (Colombia, 2023).

398 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 15.





focalización para el establecimiento de núcleos de reforma agraria o zonas de intervención relacionados con alta concentración de la propiedad, baja productividad o uso ineficiente del suelo, alta conflictividad agraria, áreas de protección, ZRC o zonas para la producción de alimentos y zonas de minifundio que deben ser reestructuradas. Dentro de los criterios de priorización de las y los beneficiarios, se incluye a las mujeres rurales en procesos asociativos que tengan como fin la actividad agraria. Este programa se articula con el mecanismo de compra voluntaria establecido en el PND en los artículos 61 y 62. A partir de junio, el Gobierno declaró núcleos en los departamentos de Córdoba, Sucre, Antioquia, Cesar, Santander y la Guajira<sup>399</sup>.

Otra medida adoptada fue el fortalecimiento institucional de la ANT por medio de la creación de las Unidades de Gestión Territorial (UGT), las cuales fueron previstas con el propósito de atender procesos de forma descentralizada. En virtud de lo anterior, la ANT pasó de tener nueve UGT a 32 en las capitales de todos los departamentos. De acuerdo con la información oficial, fue fortalecido el equipo de enfoque diferencial y mujer rural a través de la contratación de enlaces en las UGT de 23 departamentos y la realización de jornadas de formación sobre enfoque de género con funcionarios y funcionarias de la entidad<sup>400</sup>.

El MADR publicó dos borradores de decreto para fortalecer la reforma agraria. El primer proyecto de decreto busca agilizar los procesos agrarios mediante acciones administrativas, como la extinción de dominio para alimentar el Fondo de Tierras. Asimismo, el proyecto de decreto pretende desarrollar causales de extinción de dominio derivadas de la Ley 160 de 1994 para limitar la interpretación de los escenarios de causalidad y fortalecer el proceso de oposición<sup>401</sup>. El segundo proyecto de decreto busca promover la movilización campesina, en articulación con la reforma agraria, a través de la creación de comités municipales. Éstos, de ser creados, contribuirían al diseño del plan en los territorios, divulgarían los procesos, evaluarían y realizarían control social. Además, establece que todos los sectores de la administración pública deben

---

399 "Ministerio de Agricultura declara el primer núcleo de reforma agraria y la primera zona de protección para producir alimentos en Colombia", *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, 1 de julio de 2023, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Ministerio-de-Agricultura-declara-el-primer-nucleo-de-reforma-agraria-y-la-primer-a-zona-de-proteccion-para-producir-aliment.aspx>.

400 Agencia Nacional de Tierras, "Rendición de cuentas vigencia 2022-2023. Mujer rural", (Bogotá, 2023); "La Agencia Nacional de Tierras fortalece su programa Mujer Rural en el país", *Agencia Nacional de Tierras*, 31 de marzo de 2023, <https://www.ant.gov.co/la-agencia-nacional-de-tierras-fortalece-su-programa-mujer-rural-en-el-pais/>.

401 "MinAgricultura alista decreto que agilizará los procesos agrarios y permitirá que en vez de la extinción de dominio los propietarios vendan el predio", *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, 22 de agosto de 2023, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-alista-decreto-que-agilizará-los-procesos-agrarios-y-permitirá-que-en-vez-de-la-extinción-de-dominio-los-pro.aspx>.



promover la movilización y organización de las “Asambleas Campesinas por la Tierra” mediante los mecanismos de ejecución presupuestal vigentes y que el MADR debe apoyar la organización de estas asambleas cuando sea necesario<sup>402</sup>.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación (PGN) hizo observaciones importantes a ambos proyectos. Respecto al primero, la PGN señaló que el Gobierno nacional excede sus competencias al crear nuevas causales de extinción, especialmente aquellas relacionadas con el incumplimiento de la función ecológica, entre otras. En cuanto al decreto que promueve la movilización campesina, la PGN manifestó que se estaría regulando sobre derechos que implican un ejercicio autónomo —no mediado por el Estado—, como la manifestación y la reunión<sup>403</sup>.

**A pesar de que el Fondo de Tierras ha recibido aproximadamente el 76% de las hectáreas necesarias para alcanzar la meta de tres millones establecida en el Acuerdo Final, todavía no se evidencia un impacto en la distribución equitativa de la tierra.** El Fondo de Tierras fue previsto para distribuir tres millones de hectáreas para personas campesinas, indígenas y afrodescendientes sin tierra o con tierra insuficiente antes de que termine el año 2031. Para ello cuenta con una subcuenta para población campesina y otra para dotación de comunidades étnicas. Al momento de ingresar al fondo, los predios deben encontrarse libre de gravámenes o restricciones a la propiedad y al uso<sup>404</sup>.

Desde la firma del Acuerdo Final y con corte a noviembre de 2023, según la ANT fueron ingresadas al Fondo de Tierras un total de 2.281.605,14 hectáreas, lo que representa un 76% de la meta prevista por el Acuerdo Final. De ellas, 50.761,25 fueron ingresadas en el 2023, es decir, el 2% del total. El 42% de las hectáreas ingresadas en el 2023 provienen de procesos agrarios de extinción de dominio. En contraste, en el 2022 el 96% de hectáreas ingresadas al fondo tuvieron origen en la identificación que realizó la ANT a través del mecanismo de “solicitudes de adjudicación por ocupaciones previas”. En el 2021 el 88% de los predios ingresaron al fondo por medio de este mismo mecanismo. Esta

402 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Borrador de Decreto, “Por medio del cual se promueve la movilización y organización campesina por la reforma agraria” (Colombia, 2023) <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Publicar.pdf>

403 “Proyecto que promueve la movilización campesina excede la potestad reglamentaria del Ejecutivo: Procuraduría”, *Procuraduría General de la Nación*, 8 de septiembre de 2023, <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/proyecto-promueve-movilizacion-campesina-excede-potestad-reglamentaria-ejecutivo-procuraduria.aspx>

404 Departamento Nacional de Planeación, “El campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz de la Misión para la Transformación del Campo” (Bogotá, 2015) 98 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%203.pdf>



información muestra que durante 2023 ocurrió un cambio institucional en el mecanismo utilizado para identificar y buscar tierras que tengan vocación y certeza de adjudicación para ser ingresadas al Fondo de Tierras<sup>405</sup>.

Del área total de hectáreas ingresada al Fondo de Tierras, el 62,3% (1.421.195,9 hectáreas) está destinada para población campesina, el 37% (843.221,5 hectáreas) para población indígena y menos del 1% (13.921,47 hectáreas) para población afrodescendiente. Adicionalmente, fueron identificadas 995 hectáreas, equivalentes al 0,04%, para ser destinadas a personas en proceso de reincorporación y 2.271,06 hectáreas (0,1%) para Entidades del Derecho Público<sup>406</sup>. En relación con la distribución de tierras del Fondo de Tierras en municipios PDET, de acuerdo con la PGN, las subregiones de Sur de Bolívar y la de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño son las que concentraron la mayor cantidad de hectáreas de tierras de este fondo con el 38% de las hectáreas ingresadas, mientras que hay siete subregiones que concentran menos del 1%<sup>407</sup>.

Si bien el objetivo de formar un Fondo de Tierras de tres millones ya superó las tres cuartas partes de la meta, de acuerdo con la PGN, la ANT no profundizó en el proceso de determinar el estado material y de ocupación de los predios. Según este organismo de control, a marzo de 2023, sólo 38 predios con un área de 19.713 hectáreas estaban desocupados. En ese sentido, es importante redoblar esfuerzos en el proceso de caracterización de los predios ingresados donde no hay certeza de su estado y continuar con el proceso de diversificación de fuentes de ingreso como sucedió con el aumento de ingresos por la fuente de compra directa durante 2023<sup>408</sup>.

En relación con los niveles de adjudicación de hectáreas, la información fue limitada pues los indicadores del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad estuvieron durante 2023 en proceso de actualización y las fuentes

---

405 Agencia Nacional de Tierras, "Respuesta a radicado 202310117387681" (Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023).

406 Como el Instituto Kroc identificó en informes anteriores, las hectáreas que han sido ingresadas al Fondo de Tierras se encuentran en varios predios de gran extensión. En el caso de la población campesina, el 23% del área se ubica en el departamento del Vichada, el 19% en Bolívar en donde se encuentran tres predios de gran extensión que juntos suman 233.794 hectáreas, el 15% en el Meta, el 11% en Antioquia y el 10% en Arauca. En estos dos últimos departamentos la tierra se concentró en dos predios con extensiones que rondan las 86.800 hectáreas en promedio. Para el caso de la población indígena, el 60% estuvo concentrado en el Amazonas, el 20% en el Caquetá y el 6% en Putumayo. En el Amazonas el 80% del área está ubicada en tres predios que ingresaron en el 2022 y que tienen como destino el Resguardo Nanuya de Villazul en Puerto Santander y los globos del Resguardo Indígena Mirití-Paraná. Para el caso de la subcuenta para población afrodescendiente, el 30% de la tierra estaba concentrada en el Cauca, el 26% en Bolívar, el 14% en Chocó y el 6% en la Guajira. Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

407 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz" (Bogotá, noviembre de 2023) 50.

408 Ibid., 52.



con corte a noviembre de 2023 no han sido estandarizadas en el SIIPO. A finales de 2022, la ANT informó que se encontraba en un proceso de revisión de criterios para determinar las fuentes que serían tomadas en consideración para contribuir al indicador de tres millones de hectáreas adjudicadas ya que, según la propia ANT, se estaba incurriendo en un proceso de doble conteo con el indicador que mide la meta de formalización de siete millones de hectáreas<sup>409</sup>. Dicho proceso de revisión también buscaba actualizar los criterios con base en las necesidades identificadas por el PND.

La ANT le informó al Instituto Kroc que entre agosto de 2022 y noviembre de 2023, fueron adjudicadas 41.791 hectáreas que contribuyeron a la meta de tres millones. Para este propósito tuvo en cuenta las fuentes de adjudicación de compra directa (28.157 hectáreas), adjudicaciones especiales (5.663,9 hectáreas) y subsidios integrales de tierra (7.968,7 hectáreas). La fuente más representativa, compras directas, se distribuyó en 127 predios, de los cuales el 84% fue destinado a grupos étnicos, el 10% para personas en proceso de reincorporación y el 2% para población campesina.

Ahora bien, la ANT le informó al Instituto Kroc que el proceso de revisión de las fuentes no ha concluido y como consecuencia las fichas técnicas e indicadores no habían sido actualizados<sup>410</sup>. Tomando en consideración esta condición de la información reportada por la ANT, el Instituto Kroc documentó el proceso de implementación de este compromiso del Acuerdo Final contrastando otras fuentes, como lo son los informes presentados por la Presidencia de la República y la PGN. Es necesario advertir que estas fuentes no reportan de forma sistemática los avances en materia de acceso y formalización de tierras y tienen cortes diferentes, lo cual limita la capacidad de análisis y las conclusiones sobre este proceso.

Según un informe presentado por el Presidente de la República al Congreso en julio de 2023, desde agosto de 2022 a mayo de 2023 fueron adjudicadas con cargo al Fondo de Tierras 2.507 hectáreas a través de 80 títulos que beneficiaron a 1.274 familias<sup>411</sup>. Esto es, para un periodo de nueve meses, menos del 94% del total que fue reportado por la ANT al Instituto Kroc para

---

409 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

410 Funcionarios (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de enero de 2024.

411 Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República, "Informe al Congreso julio 2023" (Colombia, 2023) [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe\\_Presidente\\_al\\_Congreso\\_Republica\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Presidente_al_Congreso_Republica_2023.pdf)



un periodo de 15 meses. Por su parte, la PGN reportó que frente a la meta de adjudicar tres millones de hectáreas, desde la firma del Acuerdo Final hasta marzo de 2023 fueron adjudicadas 19.663 hectáreas<sup>412</sup>. Esto significaría que en 76 meses se habría adjudicado el 47% de lo que según la ANT le informó al Instituto Kroc fue adjudicado en 15 meses.

Ante la falta de claridad e inconsistencias en el reporte referente a la meta de adjudicar tres millones de hectáreas, el PND incorporó el indicador “Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras”. La iniciativa de incorporar este indicador en el PND, así como la elaboración de su ficha técnica (que a noviembre de 2023 no se encontraba disponible), podría contribuir en el ejercicio de actualización del PMI frente a este compromiso. Este ejercicio permitirá una estandarización de la medición de manera retroactiva y prospectiva y deberá unificar la serie desde diciembre de 2016.

**La ANT avanzó con actividades de formalización de tierras pero con inconsistencias en los registros y las fuentes sobre este indicador.** La ANT compartió con el Instituto Kroc información sobre los resultados del proceso de formalización que, conforme al compromiso del Acuerdo Final, tiene como meta alcanzar los siete millones de hectáreas. Desde la firma del Acuerdo Final y hasta noviembre de 2023, han sido formalizadas 401.359,41 hectáreas para población campesina y 2.149.080,30 hectáreas para comunidades étnicas, los cuales en su mayoría son predios baldíos de posesión ancestral. Esto es 2.550.439 hectáreas, equivalentes al 36% de la meta global de siete millones.

Particularmente, con respecto a la población campesina, la ANT informó que, en total 31.033 mujeres (27.391 con pareja) y 32.572 hombres (31.935 con pareja) fueron beneficiarios de formalización de tierras entre noviembre de 2016 y octubre de 2023. Sobre las hectáreas formalizadas, 139.631,11 fueron a mujeres y 258.880,02 a hombres<sup>413</sup>. Estos datos permiten evidenciar que la tendencia principal ha sido la formalización a parejas (heterosexuales) y la persistencia de una brecha significativa en las hectáreas formalizadas entre hombres y mujeres, pues si bien la diferencia en número de beneficiarios es de 1.539, la diferencia en hectáreas es de 119.248,91. Esta diferencia se concentra en las formalizaciones individuales.

---

412 Procuraduría General de la Nación, “Quinto Informe Al Congreso, sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023) <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>

413 Agencia Nacional de Tierras, información compartida vía correo electrónico, 26 de enero de 2024.



Ahora bien, tanto en años anteriores como en el 2023, la ANT incluyó en las gestiones de formalización —con ocasión de la meta de siete millones de hectáreas—, títulos expedidos de manera previa a la firma del Acuerdo de Paz que no habían sido registrados, ejecutoriados o entregados a las personas beneficiarias, situación que fue señalada por la PGN<sup>414</sup>.

Como respuesta a este hallazgo la ANT lanzó un contador de gestión en materia de formalización el cual desagrega la gestión en tres procesos: actos administrativos expedidos, títulos registrados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y títulos de propiedad entregados/ejecutoriados. La primera categoría corresponde a todas las gestiones realizadas en materia de formalización por parte de la ANT que concluyen en un acto administrativo expedido en el periodo de Gobierno actual. Como resultado de este proceso, según el contador, fueron formalizadas 462.921 hectáreas. La segunda categoría incluye los actos administrativos expedidos con anterioridad a agosto de 2022 y que fueron registrados en la ORIP equivalentes a 288.667 hectáreas. Y, por último, los títulos expedidos y registrados en la ORIP pero que no habían sido notificados, que fueron equivalentes a 653.814 hectáreas. En total, con corte al 20 de diciembre, las gestiones antes nombradas suman 1.405.402 hectáreas regularizadas<sup>415</sup>.

El MADR creó un contador oficial de la reforma agraria, el cual compila los registros desde agosto de 2022 y para este informe se tomó como fecha de corte de la información el 20 de diciembre de 2023. El contador divide la gestión en seis procesos que apuntan tanto a fuentes que alimentan el Fondo de Tierras para la adjudicación, como a gestiones de formalización. De la información reportada por este contador se obtuvieron los siguientes datos: i) compra de tierras: 81.930 hectáreas; ii) alimentación del Fondo de Tierras por medio de procesos agrarios y administración de tierras de la Nación: 79.904 hectáreas; iii) formalización: 451.459 hectáreas; iv) créditos para compra de tierras Finagro: 2.213 hectáreas; v) hectáreas entregadas vía restitución de tierras: 17.470 y; vi) ventas y transferencias de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) a la ANT: 35.707 para el Fondo de Tierras. Adicionalmente, se reportaron 1.372 hectáreas donadas<sup>416</sup>. Con base en esta

---

414 Procuraduría General de la Nación, "Tercer Informe Al Congreso, sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2021) 61, [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/TercerInformealCongreso\\_2021\\_25\\_Conlinks.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/TercerInformealCongreso_2021_25_Conlinks.pdf); Cristancho, Daniela, "El choque entre la ministra Mojica y el director Vega por las cifras de tierras", *El Espectador*, 16 de agosto de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/cifras-de-formalizacion-de-tierras-avivan-pulso-entre-jhenifer-mojica-y-gerardo-vega-min-agricultura-ant-noticias-colombia/>

415 Agencia Nacional de Tierras, "Formalización de la propiedad en el gobierno de Petro", (Colombia, 20 de diciembre de 2023).

416 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Contador Oficial de la Reforma Agraria", (Colombia, 20 de diciembre de 2023).



información, 648.929 hectáreas fueron gestionadas en conjunto para los procesos de formalización, adjudicación y alimentación del Fondo de Tierras. Si bien el contador fortalece la transparencia, es importante que el Gobierno apunte a la consolidación y unificación de cifras y criterios para comprender los avances en materia de acceso y formalización de tierras como política del Estado, así como ofrecer información desagregada por años, procesos, tipo población beneficiaria, ubicación geográfica, entre otros.

El Instituto Kroc reitera el llamado realizado en informes anteriores<sup>417</sup>, acerca de la necesidad de promover la formalización de tierra también a mujeres de manera individual, asegurando que las mujeres que no estén en pareja con un hombre puedan acceder sin obstáculos a la propiedad de la tierra<sup>418</sup> y propiciar así el cierre de brechas, objetivo fundamental de la Reforma Rural Integral.

### **La estrategia de formalización por oferta cambió de rumbo en el 2023.**

Desde la firma del Acuerdo Final hasta noviembre de 2023, la ANT registró 66 POSPR formulados. De estos planes, siete fueron formulados en el 2023, cuatro en el 2022, seis en el 2021, 10 en el 2020, 30 en el 2019 y ocho en el 2018. Del total de planes, 33 estuvieron en alguna etapa de implementación durante 2023. Para el 2023 la ANT tenía prevista la formulación de 60 nuevos planes, pero sólo cumplió un poco más del 10% de la meta. No obstante, la ANT avanzó en diferentes gestiones de formulación. Por un lado, aprobó 15 POSPR con resolución, 15 fueron aprobados internamente pero aún faltaba la expedición de la resolución y 30 se encontraban en proceso de formulación. Para el 2024, el Gobierno nacional tiene proyectado la formulación de 110 planes nuevos. Los siete planes formulados en el 2023 iniciaron la etapa de barrido en septiembre, en la cual ocurre el levantamiento de la información física, jurídica y social. Durante este mismo año, la ANT realizó un cambio en el modelo de implementación, pues pasó a ser la operadora directa de 10 POSPR. Para los 23 planes restantes, designó operadores o cooperantes como el programa Nuestra Tierra Próspera<sup>419</sup>.

---

417 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>.

418 Este es un obstáculo persistente que ha sido identificado no sólo por organizaciones de mujeres, sino también por acompañantes y verificadores internacionales del Acuerdo Final. "Encuentro género y paz" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Igualdad y Equidad - Viceministerio de las Mujeres, Bogotá, 13 de diciembre de 2023).

419 Funcionario (ANT), correo electrónico, 22 de diciembre de 2023.



El Instituto Kroc destaca la inclusión de POSPR ubicados en zonas de alta deforestación en especial en el departamento del Caquetá. En su informe especial “Hacia una paz sostenible: un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente”<sup>420</sup>, el Instituto Kroc identificó que la ANT no había priorizado la estrategia de formalización por oferta en zonas afectadas por deforestación en el triángulo amazónico. Sin embargo, en la planeación para 2023 y 2024 fueron incluidos de manera integral los departamentos del Caquetá, Guaviare, Putumayo y varios municipios del Meta, incluyendo Mapiripán y exceptuando la subregión de la Macarena<sup>421</sup>.

Por último, en cuanto a la efectividad de esta política en materia de formalización, con corte a marzo de 2023, la PGN identificó que 8.738 hectáreas de baldíos, 888 hectáreas de bienes fiscales patrimoniales y 3.283,67 hectáreas de predios privados<sup>422</sup> fueron tituladas y formalizadas a través de la estrategia por oferta. Esto representó un incremento del 673% en comparación con la medición registrada por la PGN en su informe pasado que fue de 1.917 hectáreas. Esta comparación demuestra que esta estrategia permitió un aumento en formalización durante el cambio gubernamental pero que el impacto de estas acciones sigue siendo mínimo de cara al cumplimiento de la meta.

El Instituto Kroc encuentra que esta estrategia podría mejorar las cifras en materia de formalización, al disminuir los reprocesos que representa la operación de los planes por un tercero sin mandato administrativo, como lo son los operadores y cooperantes. También se identifica una oportunidad con la entrada en operación de la Jurisdicción Especial Agraria, pues esta jurisdicción entraría a resolver de forma expedita las controversias sobre bienes privados.

**El presupuesto para las Líneas Especiales de Crédito (LEC) para compra de tierra se agotó en septiembre. Si bien las LEC resultan ser un mecanismo adecuado que debe ser incentivado, su aporte a la meta global sigue siendo marginal.** Como parte de las medidas de acceso a la tierra establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 se fortaleció la figura de Crédito Especial de Tierras, la cual busca que los sujetos de acceso a tierras y formalización puedan acceder a una línea especial de crédito con tasa subsidiada. Con corte a septiembre, por medio de la Circular Externa número 54, Finagro cerró

420 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/h989r211765>

421 Funcionario (ANT), correo electrónico, 22 de diciembre de 2023.

422 Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023) 69.





las LEC para compra de tierra de uso agropecuario debido al agotamiento de los recursos destinados para este mecanismo de adquisición<sup>423</sup>. Como resultado de la gestión, durante el 2023 fueron beneficiados 162 hombres y 66 mujeres a quienes les fueron concedidos créditos que suman COP 20.643 millones. Esto es, 4.110 millones más que en el 2022. Pese a este aumento en la colocación de recursos, la población beneficiaria disminuyó en un 16%; para el caso de las mujeres beneficiarias, disminuyó un 19% frente al total de 2022 y para hombres un 15%.

El MADR reportó por medio del Contador Oficial de la Reforma Agraria que, desde agosto de 2023, por medio de este mecanismo se han logrado adquirir 2.213 hectáreas. La meta en 2023 era lograr 32,8% de créditos para mujeres del total y con corte a septiembre se había avanzado en el 31,35%, dato que equivale al 98% de la meta, beneficiando a 66 mujeres de 228 beneficiarios<sup>424</sup>.

Es necesario que la ANT y Finagro aumenten los esfuerzos para promocionar las LEC principalmente entre las mujeres rurales y se replanteen el alcance de los objetivos transformadores de este mecanismo de acceso a tierras, teniendo en cuenta su bajo impacto distributivo. Asimismo, es recomendable considerar la colocación de más recursos teniendo en cuenta el agotamiento temprano de los fondos previstos.

**La figura de Derechos de Uso se encuentra en un proceso de transformación teniendo en cuenta los bajos niveles de implementación y la reticencia de las comunidades focalizadas para implementarla.** El objetivo de la figura de Derechos de Uso es regular y otorgar derechos de uso a población campesina sobre baldíos no adjudicables como sabanas, playones y zonas de reserva forestal. Desde la creación de la figura hasta noviembre de 2023, el Gobierno intervino en 28 municipios con gestiones en 7.884 procesos de formalización. De ellos, sólo se ha logrado concluir con la formalización en 200 procesos en el corregimiento de Batata municipio de Tierralta, Córdoba y 275 en el municipio de Ovejas, Sucre. Durante el 2023 se impulsaron 262 procesos adicionales en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Magdalena y César los cuales no han cerrado de manera satisfactoria<sup>425</sup>. Esto se debe principalmente a la reticencia por parte de las comunidades

423 Finagro, Circular Externa No. 54 de 2023 "Cierre bolsa general LEC compra de Tierras de uso agropecuario", (Colombia, 2023), <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/notifications/2023-09/Circular%20Externa%2054%20de%202023.pdf>

424 Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, "A.G.5 Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras", (30 de septiembre de 2023).

425 Agencia Nacional de Tierras, "Respuesta a radicado 202310117387681" (Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023).



para continuar con esta modalidad de acceso a tierra dado que no hay claridad sobre cuáles son los derechos y deberes de quienes acceden a este mecanismo, así como sobre la destinación y uso de estas tierras<sup>426</sup>.

Por ello, la ANT llevó a cabo mesas de trabajo institucional y con las comunidades para replantear la figura, especialmente en torno a baldíos en reserva forestal. La ANT informó que ya existe una primera propuesta de reglamentación para atender las observaciones tanto de las comunidades como de las instituciones, la cual estaba bajo revisión de los sectores de agricultura y ambiente<sup>427</sup>. Paralelamente, el PND incluyó la figura de Concesión Forestal Campesina para garantizar el uso por un plazo de 30 años<sup>428</sup>.



## Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

**La ART avanzó en recuperar la confianza y reorganizar los espacios participativos de los PDET. Sin embargo, persisten preocupaciones sobre la participación de comunidades étnicas, mujeres y personas LGBTIQ+ en la implementación.** En febrero de 2023, la ART presentó su Plan Estratégico para el periodo 2023-2026<sup>429</sup>. Este documento incorporó como objetivo principal la transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado mediante los PDET. Para ello estableció cuatro estrategias clave centradas en cerrar brechas, sustituir y reconvertir, y promover la participación incidente<sup>430</sup>. La ART estimó una inversión de COP 8,1 billones entre 2023-2026 para la implementación de los PDET y la sustitución de cultivos ilícitos. El Plan Estratégico estableció directrices para activar las iniciativas PDET basadas en cuatro criterios: ¿Dónde invertir?, ¿En qué invertir?, integración regional y enfoque poblacional. Estos criterios fueron previstos para que los representantes de las comunidades en las denominadas Mesas Comunitarias prioricen las iniciativas durante la fase de concertación.

426 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>.

427 Agencia Nacional de Tierras, "Respuesta a radicado 202310117387681" (Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023).

428 Durante la escritura de este informe, el 6 de diciembre fue publicado el Acuerdo 315 del Consejo Directivo de la ANT el cual "reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959" y enmarca las y los beneficiarios, las etapas procedimentales, el nivel de participación comunitario, los criterios de focalización, entre otras. Asimismo se crea un régimen de transición de otorgamiento de derechos entre los acuerdos 058 y 118 y el Acuerdo 315. En esta medida, bajo esta nueva base institucional se espera que se dinamice la implementación de la figura de acceso a la tierra en Zonas de Reserva Forestales donde se armonice la necesidad de medios de vida con los usos permitidos del suelo.

429 Agencia de Renovación del Territorio, "Plan estratégico ART 2023-2026, territorios para la vida y la paz total", (Bogotá, 2023) <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2023/05/1.03.4278.pdf>.

430 Entre las metas señaladas en este plan para el cuatrienio sobresalen la activación de la totalidad de las iniciativas PDET, el pago del 100% de los recursos del PAI familiar del PNIS, la actualización de los 16 PATR y 32 proyectos integradores estructurados y en implementación.



El PND 2022-2026 respaldó el Plan Estratégico de la ART al alinear sus cinco transformaciones con los ocho pilares de los PDET y al incorporar indicadores de primer y segundo nivel. Entre los indicadores de primer nivel del PND relacionados con la implementación PDET, el Instituto Kroc destaca la reducción de la brecha en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en 7,4 puntos porcentuales entre los municipios PDET y el promedio nacional<sup>431</sup>. En lo que respecta a los indicadores de segundo nivel, el PND abarcó aspectos como la actualización del Catastro Multipropósito en 91,36% de los municipios PDET<sup>432</sup>, la ejecución de 24 Proyectos Integradores<sup>433</sup> para la transformación regional en las subregiones PDET<sup>434</sup>, y el 100% de familias vinculadas al PNIS con la totalidad de los componentes implementados del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar<sup>435</sup>. No obstante, al corte de este informe, no había información de avance en el Sistema de Seguimiento Sinergia, así como tampoco había indicadores estratégicos en el PND para el seguimiento a los PDET, ni el porcentaje de iniciativas asociadas a uno o más proyectos durante el cuatrienio o la ejecución de recursos PDET.

Tras la elaboración del Plan Estratégico, la ART implementó una estrategia clave en el último año: la recuperación de la confianza con las comunidades. Durante el primer trimestre de 2023, la ART llevó a cabo encuentros en las 16 subregiones PDET, denominados “Avanzar Cumpliendo”<sup>436</sup>. En estos encuentros, la ART y las comunidades realizaron un análisis detallado de los proyectos PDET en desarrollo en cada subregión, identificando logros, desafíos y oportunidades en estas iniciativas. Este ejercicio condujo a la elaboración conjunta de nuevos planes de trabajo y activación de rutas para supervisar el estado de cada proyecto, asegurando un seguimiento minucioso con la correspondiente fuente de financiación.

---

431 “Brecha del IPM en municipios PDET respecto al total nacional”, *Sinergia*, accedido el 14 de diciembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>. Indicador sin ficha técnica

432 Actualización 1,99% del área geográfica del país que corresponde a 776.004 hectáreas de nueve municipios PDET. Para un total del 26,99% del área geográfica de los municipios PDET con catastro actualizado, correspondiente a 10.550.289 hectáreas. “Porcentaje del área geográfica de los municipios PDET”, *Sinergia*, <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/33/1160/5514>.

433 Según la Agencia de Renovación del Territorio, son “aquellos proyectos que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo. Estos permiten a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes público, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET”. “Proyectos Integradores”, *Central de Información PDET*, accedido el 26 de marzo de 2023, <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/slider-invertir-en-pdet/proyectos-integradores/>.

434 “Proyectos integradores para la transformación regional en las subregiones PDET, en ejecución”, *Sinergia*, accedido el 14 de diciembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>

435 “Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con la totalidad de los componentes del plan de atención inmediata familiar implementados”, *Sinergia*, accedido el 14 de diciembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador>.

436 Iniciativa Barómetro, Barómetros Regionales, “Cuestionario de insumos PDET”, (Bogotá, diciembre 2023).



En estos encuentros participaron líderes y lideresas de los Grupos Motor, las personas delegadas del Mecanismo Especial de Consulta (MEC), organizaciones sociales, funcionarios de los gobiernos nacional, regional y municipal, así como diversos organismos de cooperación internacional. Como resultado de estos encuentros fueron priorizadas 2.759 iniciativas PDET en las 16 subregiones (19% con etiqueta de género y mujer rural, 0,15% de iniciativas dirigidas de manera directa a las personas LGBTIQ+, y el 20% propias étnicas)<sup>437</sup>. En estos encuentros, a nivel cualitativo, la ART identificó desafíos, como los limitados canales de comunicación entre la ART y las comunidades PDET, dificultades para cumplir con los plazos establecidos, la dependencia predominante del Sistema General de Participaciones (SGP) para la financiación, retrasos persistentes, especialmente en proyectos de infraestructura como vías, energía solar y unidades sanitarias familiares, y la necesidad de recuperar los principios de integralidad, participación comunitaria incidente y los enfoques diferenciales étnico y de género en todo el proceso de implementación de los PDET<sup>438</sup>.

Estos desafíos se suman a los datos del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en municipios PDET publicados en diciembre de 2023<sup>439</sup>. Con corte a diciembre de 2022, el 27,5% de la población en municipios del agregado PDET se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Aunque se registró una disminución de 3,9 puntos porcentuales con respecto a 2021 (31,4%), debido a las variaciones en componentes del IPM como inasistencia escolar e inadecuada eliminación de excretas, se observó un aumento en el indicador de desempleo de larga duración. De esta manera, la brecha entre el nivel nacional y los municipios PDET alcanzó 14,6 puntos porcentuales, lo que representa una reducción, aún muy limitada, de 0,8 puntos porcentuales en comparación con 2021<sup>440</sup>.

---

437 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final*, abril – junio de 2023. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://10.7274/gt54kk94v2c>

438 ART, "Revisión y actualización Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR. Propuesta metodológica" (presentación en PowerPoint, compartida por la Agencia de Renovación del Territorio, noviembre de 2023).

439 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Pobreza Multidimensional en agregado PDET", (Bogotá, 2023), <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMPDET-2022.pdf>

440 La pobreza multidimensional nacional fue del 12,9%, 3,1 puntos porcentuales menos que en 2021, en las cabeceras fue de 8,7% (2,8 puntos porcentuales menos que en 2021) y en los centros poblados y rural disperso de 27,3 (3,8 puntos porcentuales menos que en 2021). Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Pobreza Multidimensional", (Bogotá, 2023), <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>



Para hacer frente a estos desafíos, la ART implementó diversas acciones. En primer lugar, abordó los procesos participativos mediante la creación de las Mesas Comunitarias, espacios de participación ampliada<sup>441</sup> donde la ART espera que las comunidades contribuyan al diálogo, a la identificación oportuna de problemáticas e impulse el seguimiento y la divulgación de los PDET<sup>442</sup>. De acuerdo con información compartida por la ART, al 30 de noviembre de 2023, habían sido creadas 164 Mesas Comunitarias, integradas por 3.603 personas (1.566 mujeres (43,4%), 2.025 hombres (56,2%) y 10 personas caracterizadas como “otro”<sup>443</sup>). Paralelamente, la ART desarrolló el Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoque Diferencial<sup>444</sup>, con el propósito de fortalecer las capacidades de comunidades y organizaciones comunitarias en liderazgo y participación, abordando enfoques diferenciales para la toma de decisiones, control social y veedurías ciudadanas. Este plan, a noviembre de 2023, estaba en fase de territorialización con el objetivo de determinar cuáles de las actividades son prioridad para las comunidades y las autoridades étnicas. El Instituto Kroc considera fundamental que en la territorialización del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias, la ART asegure la inclusión de estrategias específicas para los enfoques de género y étnico, teniendo en cuenta a las personas con orientación sexual e identidad de género diversas, así como garantías para que dicho fortalecimiento se traduzca en participación efectiva.

Es de mencionar que durante la formulación de los PATR representantes de las comunidades fueron elegidos como parte del mecanismo de control social de los PDET, conforme a lo señalado en el Decreto 893 del 2018, posteriormente denominado Grupo Motor. De acuerdo con la ART<sup>445</sup>,

441 Hacen parte de las Mesas Comunitarias Municipales: los Grupos Motor, las autoridades étnicas residentes en el municipio, las organizaciones e instancias de mujeres rurales y población LGBTQ+ del municipio, las Mesas de Víctimas del municipio, los CMJ y organizaciones de jóvenes, las Juntas de Acción Comunal (representantes de Asojuntas del municipio donde existan), otras organizaciones sociales o comunitarias presentes en el municipio, los CAT (siempre y cuando sea residente del área rural del municipio), los firmantes de paz/personas en proceso de reincorporación (residentes en dicho municipio), los actores institucionales y organismos internacionales de verificación y observación (alcaldía, gerentes PDET, MAPP- OEA, ONU, Defensoría, PGN etc.)

442 ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

443 Por parte del Instituto Kroc se asume que se trata de personas con identidades de género diversas, pero se ha incluido tal y como aparece en la información compartida por la ART.

444 El Plan de Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias con Enfoque Diferencial se compone de cuatro estrategias: i) Formulación y estructuración de proyectos (herramientas y mejoras en las capacidades en formulación, estructuración y búsqueda de posibles fuentes de financiación), ii) Transparencia, ética de lo público, acceso a la información y lucha contra la corrupción (eficiencia institucional mediante la adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública), iii) Transversalización del enfoque diferencial en la política pública (diseño, implementación y apropiación del enfoque diferencial étnico, de género y reparador en las políticas públicas territoriales), iv) Rendición de cuentas y gobernanza territorial para la paz (apropiación de la rendición de cuentas, el control social y la participación ciudadana para favorecer la gobernanza y la legitimidad).

445 ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



los Grupos Motor son actores clave en la articulación entre comunidades e instituciones y aunque su presencia es necesaria, reconoce que para garantizar una participación efectiva se requiere la contribución de diversos actores y sectores en la construcción de paz, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final<sup>446</sup>. La creación de las Mesas Comunitarias responde entonces a la demanda de ampliar la participación de sectores que no estaban involucrados previamente en la implementación de los PATR. Los Grupos Motor, en las Mesas Comunitarias, tendrán entre sus roles la transferencia de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre los ejercicios de participación ciudadana y control social. Según la ART, los Grupos Motor se conforman por 2.191 personas (1.330 hombres (60,8%) y 861 mujeres (39,2%))<sup>447</sup> que corresponde al 60% del total de las personas que conforman las Mesas Comunitarias.

En general, las Mesas Comunitarias como apuesta participativa ampliada, tuvieron buena acogida en los territorios PDET al permitir un diálogo más colectivo. Sin embargo, el Instituto Kroc documentó<sup>448</sup> diversas percepciones de miembros de Grupos Motor y residentes de los municipios PDET. Éstas se centraron en la efectividad de las Mesas, considerando las dificultades enfrentadas por los Grupos Motor en el pasado, tales como la falta de financiamiento, representatividad limitada en espacios institucionales y la dependencia de las convocatorias de la ART, entre otros desafíos.

En segundo lugar, para enfrentar los desafíos que atraviesa la implementación del PDET, la ART llevó a cabo dos sesiones con cada MEC conformado para abordar problemáticas relacionadas con el enfoque étnico de los programas. Según información proporcionada por la ART<sup>449</sup>, a noviembre de 2023 había 15 MEC compuestos por 474 personas (343 hombres (72,4%) y 131 mujeres (27,6%)). También informó que el 30% de los recursos propios de la entidad serán asignados a la implementación de iniciativas étnicas, las cuales serán seleccionadas por los MEC y no responderán necesariamente a la etiqueta propia étnica. Asimismo, la ART promovió la contratación de formuladores étnicos para garantizar el enfoque étnico en los proyectos<sup>450</sup>, a través de la

---

446 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 22.

447 ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

448 Iniciativa Barómetro, Barómetros Regionales, "Cuestionario de insumos PDET", (Bogotá, diciembre 2023).

449 ART, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

450 Ibid.



alianza con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE)<sup>451</sup>.

En tercer lugar, la ART impulsó modificaciones en el OCAD Paz, asignando bolsas de implementación subregionales para agilizar la reducción de brechas en la asignación de recursos, como se detalla en el análisis del Punto 6 de este informe. Además, la financiación de proyectos dependerá de su socialización con los Grupos Motor y/o los MEC, requisito para que la ART expida el certificado de concordancia para la presentación al OCAD Paz. Este aspecto fue resaltado como positivo por lideresas con las que conversó el Instituto Kroc<sup>452</sup>.

En cuarto lugar, entre octubre y noviembre de 2023, la ART inició la fase de construcción metodológica del proceso de revisión y actualización de los PATR. Esta metodología consta de dos fases, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Ley 893 de 2017<sup>453</sup>, específicamente en el numeral 8 relacionado con el capítulo de programas y proyectos. La primera fase, está prevista hasta enero de 2024, y se enfoca en concretar lineamientos metodológicos y conceptuales. La segunda fase, de febrero a octubre de 2024, incluye tres momentos: “El punto de Partida<sup>454</sup>”, “La Revisión<sup>455</sup>” y “Transformando territorios<sup>456</sup>”. La ART priorizará en cada momento la participación de autoridades étnicas a través de espacios autónomos. Con la revisión y actualización de los PATR, la ART se trazó como objetivo adoptar acciones y proyectos integradores para la transformación regional, definir la ruta para su implementación, y cualificar, clasificar y caracterizar las iniciativas PDET incluidas en los PATR, dando prioridad a las estratégicas.

---

451 Fundación Ideas para la Paz, “Una tarea pendiente: avances y retos para la implementación del Capítulo Étnico y el enfoque de género a siete años de la firma del Acuerdo de Paz” (Bogotá, noviembre de 2023) <https://storage.ideaspaz.org/documents/capitulo-etnico-y-enfoque-de-genero.pdf>

452 Lideresa de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca participante en Grupo Motor y Mesa Comunitaria, entrevista realizada por el equipo de Instituto Kroc, virtual, 11 de diciembre de 2023.

453 Presidencia de la República, Decreto Ley 893 del 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”, Diario Oficial 50.247 (Colombia, 2017).

454 Comprende encuentros en las 16 subregiones y 170 municipios PDET entre febrero y marzo de 2024. Durante estas jornadas de cuatro días por municipio y subregión, se abordarán el contexto general, el diagnóstico y el balance de la implementación PDET, incluyendo indicadores estratégicos, clasificación y cualificación de iniciativas PATR.

455 Este momento se llevará a cabo entre marzo y abril de 2024, con 16 encuentros subregionales. Durante estas jornadas de tres días por subregión, se abordarán la conceptualización y operativización de enfoques diferenciales, la identificación de iniciativas prioritarias para su inclusión en los PDT y los PNRRI, y la estructura preliminar de programas y proyectos con impacto subregional. El primer día se reservará un espacio autónomo para autoridades étnicas.

456 Este momento se realizará de junio a octubre de 2024, comprenderá encuentros en las 16 subregiones y 170 municipios PDET. Durante estas jornadas de tres días por municipio y subregión, se definirá la estructura de programas y proyectos, la ruta de implementación y el esquema de seguimiento. También se protocolizarán los PATR revisados y ajustados, reservando el primer día un espacio autónomo para autoridades étnicas.



El Instituto Kroc, tomando en cuenta los compromisos del Acuerdo Final, tiene algunas observaciones sobre la metodología presentada. Primero, el Acuerdo Final<sup>457</sup> contempló que los PISDA se integrarían con los PATR<sup>458</sup>. Por ello, es necesario que la metodología involucre el fortalecimiento de las instancias de ejecución y territoriales del PNIS para que éstas incidan efectivamente en las iniciativas PISDA. Asimismo, la actualización de los PATR implica necesariamente la actualización de los PISDA. En este sentido, los ocho PISDA que no son PDET deberían incluirse en la metodología de actualización.

Segundo, la actualización requiere una coordinación institucional integral, no sólo en términos de cronograma, sino también en la planificación a nivel nacional y territorial. En este sentido, es esencial integrar la actualización con la formulación de los Planes de Acción de los PNRRI. Igualmente, en el ámbito territorial, la inclusión de los temas PDET y del proceso de actualización en la elaboración de los PDT será determinante para la incidencia de las administraciones locales en la implementación de las iniciativas. Para lograrlo, la estrategia “Juntos por el Territorio” debe sincronizarse con los plazos de la actualización, incorporando en las orientaciones del Sistema de Planeación Territorial los nuevos procesos participativos como el de las Mesas Comunitarias.

Tercero, subregiones como Pacífico Medio con alta presencia de comunidades étnicas cuentan con un rezago de implementación importante frente a las otras subregiones y un menor número de iniciativas con etiqueta de género y mujer rural. La metodología podría aprovechar la actualización para que estas brechas de implementación disminuyan. Sobre el enfoque de género no resulta aún evidente en la propuesta metodológica la estrategia para su desarrollo dentro de los momentos identificados, ni para avanzar en su transversalización en el conjunto de iniciativas incluidas en los PATR como resultado de su revisión y caracterización, así como tampoco la estrategia con la que se promoverá la incorporación de acciones específicas diferenciales para las mujeres y las personas LGBTIQ+ dentro de los proyectos integradores para la transformación subregional que se espera sean adoptados en este proceso.

---

457 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 111.

458 “D.404 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA incorporados”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QkzxN6wSPAAbcYqPqLlq>. Al corte de este informe 1.074 iniciativas PISDA hacen parte de los PATR para 11 subregiones PDET.





Pese a las acciones adelantadas por la ART, los desafíos en la implementación persistieron. Como se analiza en el apartado dedicado al enfoque de género en este informe, la participación mayoritaria de hombres en las instancias PDET sigue siendo una limitante para la participación decisoria de las mujeres, sumado a la aún más limitada participación de las personas LGBTIQ+. Esto, en consonancia con los hallazgos de la Red de Veeduría Ciudadana de Mujeres y Población Diversa del Catatumbo en su informe de julio de 2023<sup>459</sup>. Asimismo, la ausencia de garantías para la participación de las mujeres en estos escenarios PDET, incluidas las Mesas Comunitarias, ha sido señalada como persistente por parte de algunas lideresas en estas subregiones<sup>460</sup>. Las garantías van más allá de la posibilidad misma de que las mujeres puedan estar en estos espacios. Como ha sido señalado por el Instituto Kroc previamente, la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final requiere de metodologías, estrategias, mecanismos e indicadores específicos dirigidos a las mujeres y a las personas LGBTIQ+, que permitan superar la implementación principalmente enunciativa/textual que tiene el enfoque a la fecha<sup>461</sup>.

Además, es de señalar que en la Comisión Accidental de Seguimiento al Acuerdo Final del Congreso de la República<sup>462</sup>, realizada en septiembre de 2023, se destacaron retos adicionales en los PDET como la falta de socialización de las Hojas de Ruta, la escasa representación de mujeres y población diversa en los Grupos Motor, y la ausencia en procesos participativos. También fueron mencionadas las dificultades en materia de seguridad en los territorios PDET y del PNIS que continuaron siendo un obstáculo de implementación.

**Fueron asociadas a uno o más proyectos el 43,6% de las iniciativas PDET. Los mayores rezagos se presentaron en las iniciativas propias étnicas y de sustitución de cultivos.** De conformidad con el Acuerdo Final, los PDET son un instrumento de planificación y gestión a 10 años, que tienen como objetivo lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural. Aunque los PATR incluyeron 32.808 iniciativas PDET, en abril de 2023 la ART adicionó 199 iniciativas del pueblo indígena Jiw-Nukak en el PATR de Macarena-Guaviare, ampliando el universo de iniciativas PDET a 33.007. Esta decisión

459 Red de Veeduría Ciudadana de Mujeres y Población Diversa del Catatumbo, "Primer informe de veeduría del enfoque de género y diversidad en la implementación del Plan de Desarrollo Territorial (PDET) del Catatumbo", (Cúcuta, 2023).

460 Lideresa de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca participante en Grupo Motor y Mesa Comunitaria, entrevista realizada por el equipo de Instituto Kroc, virtual, 11 de diciembre de 2023.

461 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

462 Congreso de la República, "Primer informe de seguimiento: Comisión Accidental de Seguimiento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET, Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS y TIE-RRAS" (Bogotá, septiembre de 2023).



se tomó considerando como antecedente el Auto 173 del 2012 en el que la Corte Constitucional, en seguimiento al ECI debido al déficit de protección a las víctimas de desplazamiento forzado declarado en la sentencia T-025 de 2004, advirtió que estas comunidades enfrentan un “grave peligro de ser exterminadas física y culturalmente”<sup>463</sup>. Otra razón que motivó esta inclusión fue el cumplimiento por parte de la ART de una decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Villavicencio (Meta) quien ordenó adecuar el PDET de Macarena Guaviare con especial consideración del pueblo Nükak<sup>464</sup>.

Así, de las 33.007 iniciativas, a noviembre de 2023, 14.396 iniciativas PDET estaban activas, lo que significa que habían sido asociadas a uno o más de un proyecto para su implementación. Esto corresponde al 43,6% del total de iniciativas. En el periodo entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, fueron activadas 938 iniciativas<sup>465</sup>. Esto es 2.591 menos que en 2022, cuando fueron activadas 3.529 para el corte anterior (diciembre de 2021 a noviembre de 2022). Es de señalar que entre diciembre de 2021 y noviembre de 2022 el aumento fue de 11 puntos porcentuales en la activación de iniciativas. Para este periodo la activación de iniciativas sufrió un descenso de casi 90 puntos porcentuales con respecto al 2022. Asimismo, se destaca que de las 14.396 iniciativas, 11.158 se encontraban en estado “en ejecución” y “terminado”. Esto significa que, a noviembre de 2023, el 34% del total de las iniciativas contaban con uno o más proyectos financiados asociados.

Las 33.007 iniciativas se agrupan en ocho pilares. El 10% en el Pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, el 12% en el Pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras, el 11% en el Pilar 3: Salud rural, el 21% en el Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural, el 8% en el Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, el 18% en el Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria, el 5% en el Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, y el 14% en el Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 (ver Gráfico 13), el Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz contó con el mayor número de iniciativas activadas durante el periodo, sumando 204 iniciativas adicionales, para un total de 4.585 iniciativas activas en este pilar. Por

463 Auto 173 del 2012 del 23 de julio de 2012 (Corte Constitucional, 2012) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatygytria/autos/2012/a173-12.htm>

464 Auto Interlocutorio No. AIR-18-197 del 12 de diciembre de 2018 (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Villavicencio, 2028).

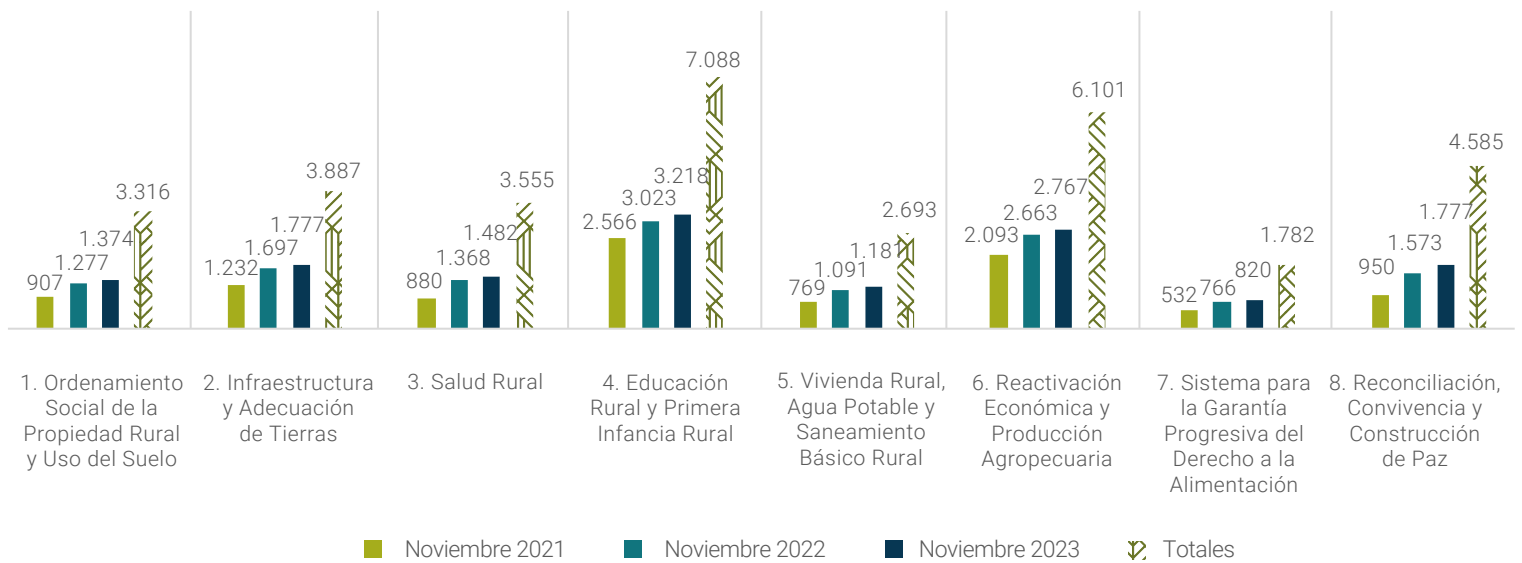
465 ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



otro lado, el Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación registró la menor priorización, con 54 iniciativas adicionales en el periodo, alcanzando 1.782. Durante el último año, el Instituto Kroc observó una tendencia a superar las brechas de activación entre pilares. De los ocho pilares, siete superaron el 40% de iniciativas activadas, con la excepción del Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz, que alcanzó el 39%, mejorando en comparación con el 35% de iniciativas activadas en 2022.

**Gráfico 13**

**Número de iniciativas PDET acumuladas y activadas por pilar desde noviembre 2021 a noviembre 2023**



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021-2023)

Respecto a las subregiones, durante el periodo de este informe, la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño<sup>466</sup> experimentó el mayor aumento de iniciativas activadas, con un total de 132 adicionales que implicó la variación en cuatro puntos porcentuales como se detalla en el Gráfico 14. Le siguió la subregión de Alto Patía y Norte del Cauca, que registró un incremento de 111 iniciativas<sup>467</sup> (dos puntos porcentuales). Es de precisar que estas dos subregiones cuentan con el mayor número de municipios. En contraste, la subregión de Urabá Antioqueño<sup>468</sup> presentó el menor aumento de iniciativas

466 La subregión de la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño cuenta con 17 municipios, mesa de concertación e iniciativas intermunicipales o subregionales. Esta subregión se ubica en el segundo puesto respecto a la cantidad de municipios que la componen.

467 La subregión de Alto Patía y Norte del Cauca cuenta con 24 municipios e iniciativas intermunicipales o subregionales. Esta subregión se ubica en el primer puesto respecto a la cantidad de municipios que la componen.

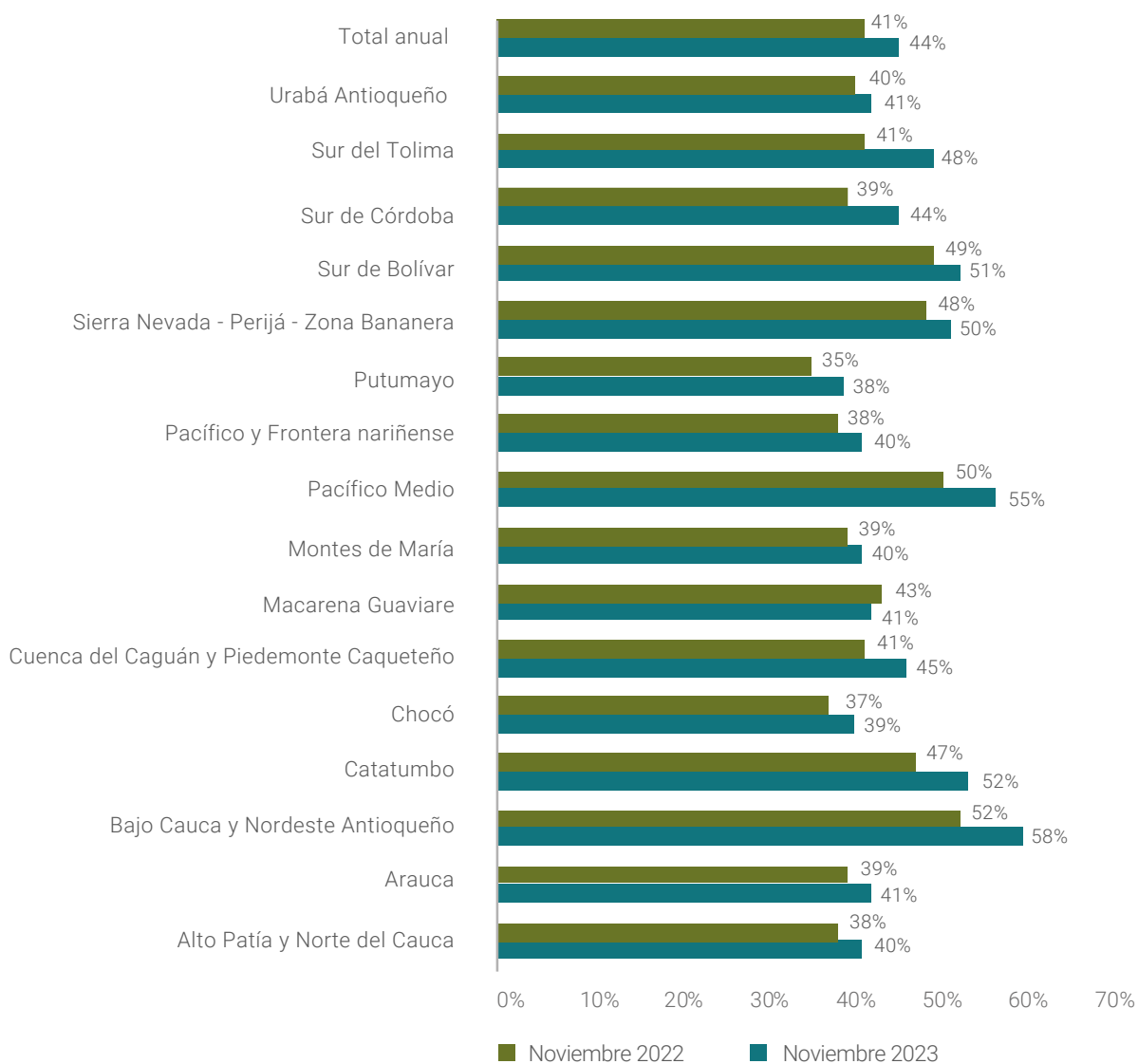
468 La subregión de Urabá Antioqueño cuenta con ocho municipios e iniciativas intermunicipales o subregionales. Esta subregión se ubica en el décimo puesto respecto a la cantidad de municipios que la componen.



activadas en el periodo, con 21 iniciativas adicionales (un punto porcentual). El balance general de activación de iniciativas por subregión evidenció brechas en la implementación. Por ejemplo, en la subregión de Putumayo el 38% de las iniciativas estaban activadas, mientras que en la subregión de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño fueron el 58%.

**Gráfico 14**

### Porcentaje de iniciativas PDET activadas por subregión entre noviembre 2022 y noviembre 2023



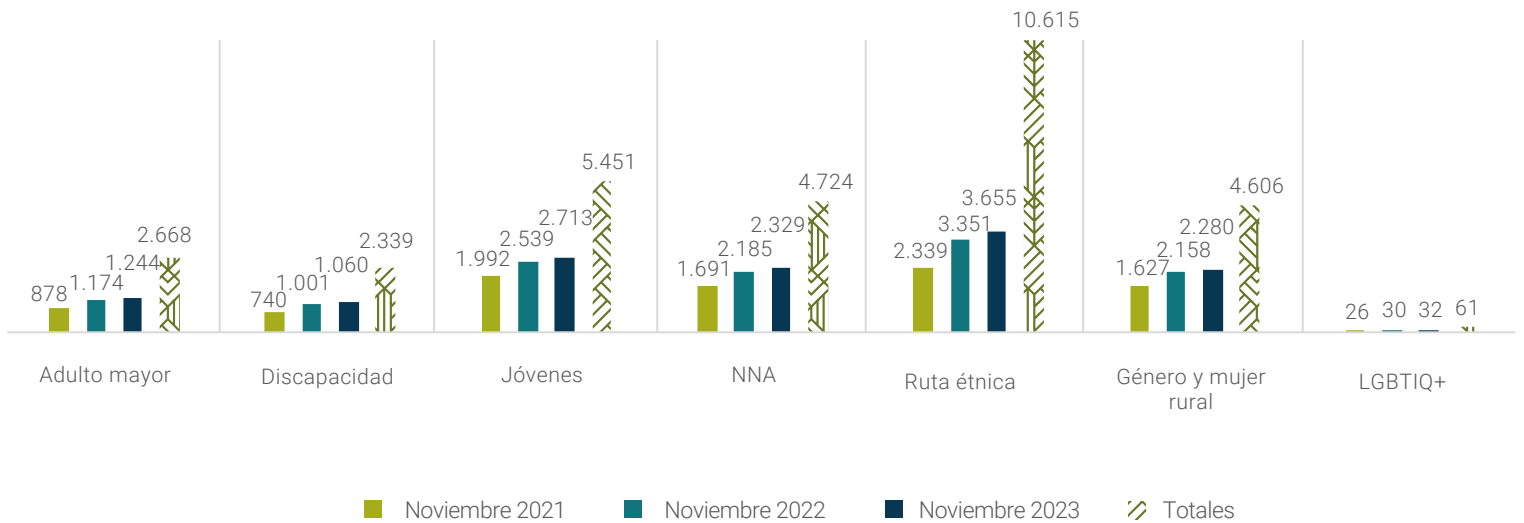
Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2022-2023)



En relación con las etiquetas, el Instituto Kroc llevó a cabo dos análisis: el primero abordó las etiquetas poblacionales (ver Gráfico 15) y los clasificadores (ver Gráfico 16), mientras que el segundo se centró en las etiquetas temáticas (ver Gráfico 17). En primer lugar, observó que las etiquetas “Ruta étnica” y “Jóvenes” fueron las que obtuvieron mayores niveles de priorización durante el periodo, con 304 y 174 iniciativas adicionales, respectivamente. Por el contrario, las etiquetas “Discapacidad” y las iniciativas que incluyen de forma explícita a la población LGBTIQ+ fueron priorizadas de manera más limitada, con sólo 59 y dos iniciativas adicionales en el periodo. La etiqueta “Género y Mujer Rural” experimentó una priorización de 122 iniciativas adicionales en el año, alcanzando el 50% de activación.

**Gráfico 15**

### Número de iniciativas PDET activadas por etiqueta poblacional desde noviembre 2021 a noviembre 2023



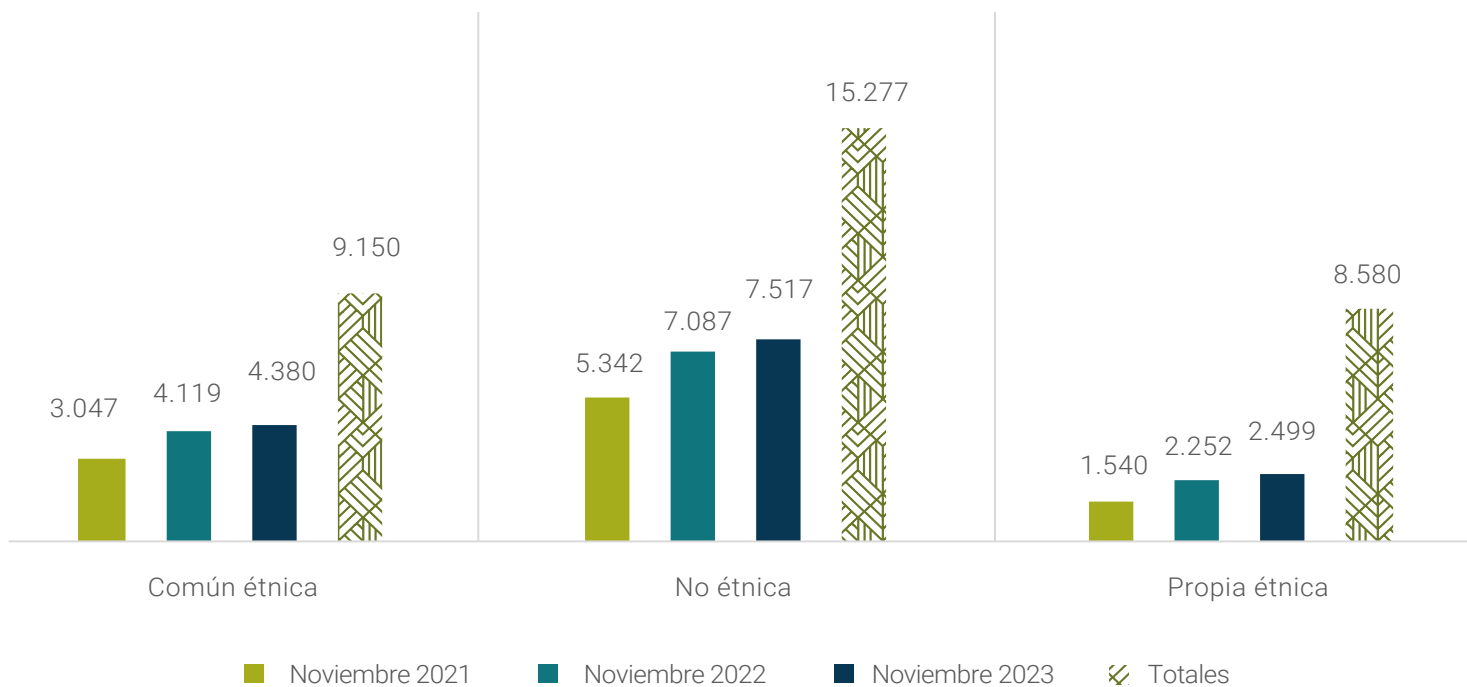
Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021-2023)



Respecto a los clasificadores étnicos, fueron activadas 261 iniciativas adicionales marcadas como “Común Étnicas” y 247 iniciativas adicionales como “Propia Étnicas”. A pesar de estos avances, las etiquetas “Ruta étnica” y el clasificador “Propia étnicas” presentaron los mayores rezagos, ya que sólo el 34% y el 29% de las iniciativas totales han sido activadas, respectivamente.

**Gráfico 16**

### Número de iniciativas PDET activadas por clasificador desde noviembre 2021 a noviembre 2023

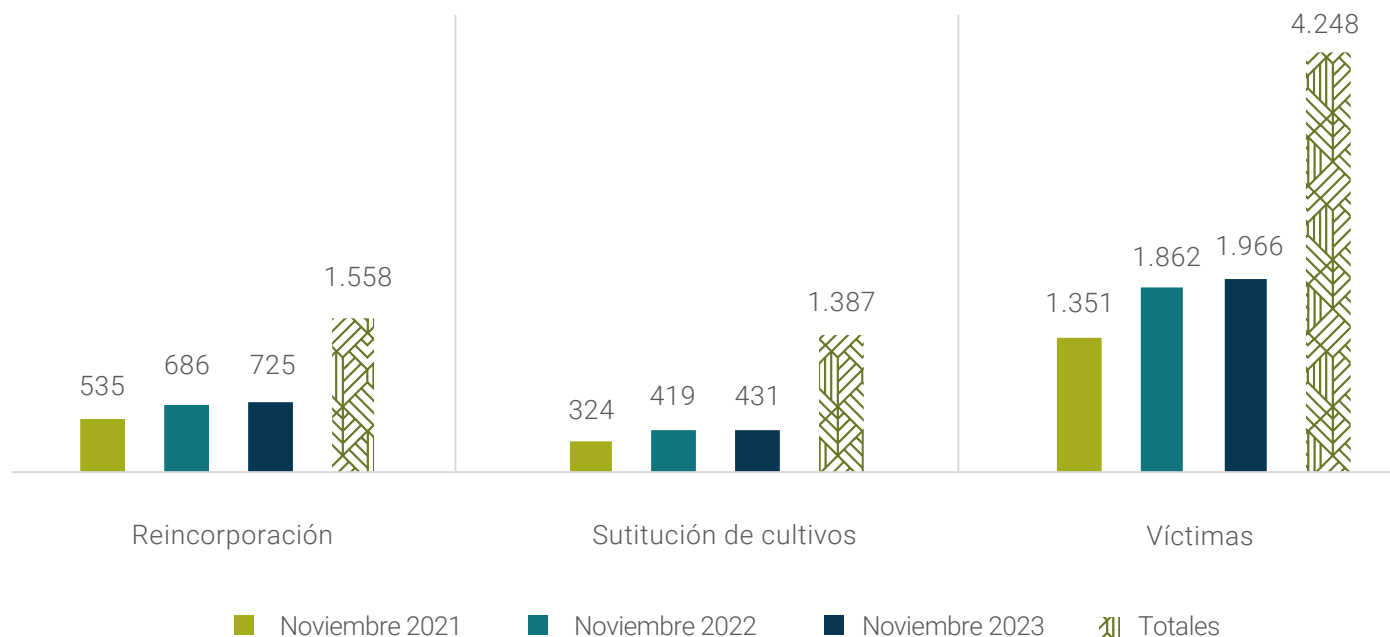


Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021-2023)

En segundo lugar, el Instituto Kroc evidenció un persistente rezago en las iniciativas etiquetadas como “Sustitución de Cultivos”, con 12 iniciativas adicionales priorizadas en el periodo, alcanzando únicamente el 31% de priorización total. Comparado con el periodo anterior, se mantienen los rezagos en las iniciativas “Ruta Étnica”, “Propia Étnica” y “Sustitución de Cultivos”, que no sólo tienen un menor nivel de priorización que las otras etiquetas y clasificadores, sino que su aumento fue mínimo: menos de dos puntos porcentuales en comparación con el año anterior.

Gráfico  
17

## Número de iniciativas PDET activadas por etiqueta temática desde noviembre 2021 a noviembre 2023



Fuente: elaboración propia con datos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021-2023)

En relación con los proyectos, las 14.396 iniciativas activadas a noviembre de 2023 fueron asociadas a 15.650 proyectos. Esto es 1.271 proyectos más que el año inmediatamente anterior. A noviembre de 2023, 3.471 proyectos estaban “En estructuración”, 885 en estado “Estructurado”, 136 en “Estructurado y financiado”, 6.838 en “Ejecución” y 4.320 “Terminados”. De éstos, el Instituto Kroc destaca que durante el periodo de este informe 3.188 proyectos entraron en la fase de “En estructuración”, mientras que 191 proyectos fueron completados<sup>469</sup>.

469 De acuerdo con la Resolución 000068 de 2020 de la ART “De conformidad al Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, la formulación y estructuración de un proyecto debe llevarse a cabo en las fases de perfil, pre-factibilidad y factibilidad; las iniciativas producto del ejercicio participativo, deben estructurarse desde su forma más básica hasta completar los requisitos necesarios para la presentación ante cualquier fuente de financiación”. De tal manera el estado de los proyectos PDET depende de las fases de proyecto según el Manual para la Ejecución de Proyectos Productivos, de Reactivación Económica y Ambientales y Forestales derivados de los PATR. Agencia de Renovación del Territorio, Resolución 000068 de 2020 “Por la cual se adoptan los manuales para la estructuración de proyectos, la ejecución de los mismos, y para actividades económicas no agropecuarias de la Agencia de Renovación del Territorio” (Bogotá, Colombia, 12 de febrero de 2020).

Finalmente, en cuanto a la financiación, los proyectos mayoritariamente obtuvieron recursos registrados en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP Territorio)<sup>470</sup>, que visualiza proyectos de inversión de las Entidades Territoriales cuyas fuentes de financiación son recursos propios o el Sistema General de Participaciones (SGP). A noviembre de 2023, el 29% de los proyectos estaban financiados con esta fuente. Le siguió el OCAD Paz<sup>471</sup> con el 22% y el Sistema General de Regalías (SUIFP-SGR)<sup>472</sup> con el 10%. Menos del 1% de los proyectos tuvieron como fuente de financiación el Mecanismo de Obras por Impuestos<sup>473474</sup>. De acuerdo con Central PDET, a noviembre de 2023 se habían invertido COP 2.995.423 millones (667.625 en el 2022 y 2.327.798 en el 2023) para la implementación de las iniciativas PDET de los recursos destinados para el cuatrienio 2022-2026. Del monto total de la inversión, el 29% correspondió al sector educativo, seguido por el sector transporte (21%) e inclusión social (13%). Además, el 31% de estos recursos fue destinado al Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural, el 28% al Pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras, mientras que el 3,6% al Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria, y el 4% al Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

---

470 El Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) es una plataforma en la que se registran los proyectos de inversión, vinculándolos con los programas y políticas gubernamentales. Incluye el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). El SUIFP tiene módulos para programación, ejecución y seguimiento presupuestal, compartiendo datos con el Sistema de Información Financiera, Compras Públicas y Bancos de Proyectos Territoriales. El acceso al SUIFP y BPIN es restringido pero los ciudadanos y las ciudadanas pueden acceder al “Mapa Inversiones” para información pública sobre proyectos. Sistema Nacional de Inversión Pública en Colombia, “Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y El Caribe”, 24 de enero de 2023, <https://n9.cl/kfio>

471 De acuerdo con el Decreto 1534 del 2017 el OCAD Paz es el órgano responsable de definir proyectos de inversión que tengan entre sus fuentes de financiación recursos de la Asignación para la Paz, o los recursos a los que se refiere el parágrafo 4 del artículo 361 de la Constitución Política. Presidencia de la República, Decreto 1534 del 2017, “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017”, Diario Oficial 50.357 (Colombia, 2017).

472 El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Sistema General de Regalías es un sistema que documenta la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control y uso eficiente de los ingresos generados por la explotación de los recursos naturales no renovables. Este sistema se establece en coordinación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

473 El Mecanismo de Obras por Impuestos se estableció con el propósito de involucrar a las empresas en la promoción de la paz, concentrando recursos en áreas afectadas por el conflicto y la pobreza, y aprovechando las capacidades de ejecución empresarial. Bajo este régimen, las empresas tienen la opción de destinar hasta el 50% de su impuesto sobre la renta y complementarios para la ejecución directa de proyectos de inversión en regiones afectadas por la violencia y la pobreza. “Tax works regime, a mechanism to extinguish the tax obligation”, *Russell Bedford*, accedido el 24 de enero de 2023, <https://russellbedford.com.co/regimen-de-obras-por-impuestos-un-mecanismo-para-extinguir-la-obligacion-tributaria/#:~:text=El%20r%C3%A9gimen%20de%20obras%20por,la%20violencia%20y%20la%20pobreza>

474 Agencia de Renovación del Territorio, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512. Matriz de iniciativas PDET documento trabajado por el Instituto Kroc” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).





Así las cosas, aunque fueron activadas menos iniciativas PDET en comparación con el periodo anterior, el Instituto Kroc reconoce los esfuerzos de la ART en la formulación de proyectos, la reducción de brechas en la activación por pilar y el ajuste a la metodología del OCAD Paz que permitirá una distribución de recursos equitativa a través de este mecanismo, como se detalla en la sección dedicada al Punto 6 de este informe. Este enfoque facilitará un avance más equilibrado en la implementación de proyectos PDET en lo que resta del cuatrienio 2022-2026. Sin embargo, llama la atención frente a los rezagos en la ejecución de iniciativas étnicas (propias étnicas) y de sustitución de cultivos, que requieren una atención más específica por parte de la ART. Además, es crucial que, durante el proceso de actualización de los PATR, se revisen detalladamente las etiquetas poblacionales, temáticas y clasificadores, incorporando de manera específica las iniciativas destinadas a la población LGBTIQ+, siguiendo el ejercicio de asociación realizado por la ART. También es necesario depurar las iniciativas con enfoque de género para garantizar beneficios diferenciados para las mujeres rurales, y asegurar que tanto en la fase de priorización como de formulación e implementación de los proyectos el Gobierno nacional promueva su participación. Esto podría adicionalmente atender una de las principales preocupaciones que han expresado las mujeres rurales frente al PDET y es la necesidad de que las iniciativas y los proyectos tengan un mayor impacto en su vida cotidiana<sup>475</sup>.

**La ART estructuró el primer Proyecto Integrador en la subregión del Catatumbo, el cual recibió apoyo financiero, institucional y comunitario.**

Durante el último año de implementación, la ART avanzó en la implementación del primer proyecto integrador PDET. Este se encuentra ubicado en la subregión del Catatumbo y, de acuerdo con la ART<sup>476</sup>, es producto de las iniciativas PDET de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. El proyecto está centrado en el establecimiento de un complejo educativo en la región con una inversión cercana a los COP 39.000 millones, que tiene como propósito beneficiar a más de 3.200 estudiantes pertenecientes a comunidades rurales y étnicas de la zona. El complejo educativo hace parte del “Pacto por la Transformación Territorial

---

475 “Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz desde los Territorios PDET ‘Tulia Carrillo Lizarazo’” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Agencia de Renovación del Territorio, Bogotá, Colombia, 17 y 18 de enero de 2024).

476 ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



del Catatumbo” cuyo desarrollo se ha enfocado en siete ejes: ordenamiento territorial participativo y popular, salud, educación, transformación productiva y endógena, infraestructura vial, soberanía alimentaria, Paz Total y Reparación.

Para la ejecución del proyecto, la ART suscribió en diciembre de 2022 el convenio 735 con el consorcio Fondo Colombia en Paz por un valor estimado de COP 39.073 millones. De éste se derivaron dos convenios; el Convenio 149 de 2023 suscrito con la Universidad Francisco de Paula Santander, seccional Ocaña, para el desarrollo del estudio de pertinencia<sup>477</sup>, y el Convenio 645 de 2023 con la Universidad Pedagógica Nacional para la implementación del Plan de Fortalecimiento Comunitario<sup>478</sup>. Además fueron publicadas dos convocatorias: una para contratar los servicios de estudios, diseño y obra, donde el Consorcio Educativo Catatumbo fue seleccionado el 3 de noviembre, y la otra, para contratar la interventoría del proyecto. Esta última cerró el 23 de octubre de 2023.

El proyecto afrontó desafíos en la construcción participativa, la garantía de trayectorias educativas completas y la coordinación de más de 30 entidades del orden nacional y local. De igual forma, enfrentó retos regionales como la falta de acceso a educación para el 43% de niños en el Catatumbo, altos niveles de deserción escolar (40%), limitada oferta educativa y riesgos de reclutamiento forzado. Para superarlos, la ART planea construir un megacollegio, establecer sedes para el adulto mayor y la primera infancia, una escuela ambiental y programas de alimentación.

De acuerdo con la ART, durante 2023 trabajó en la formulación y estructuración de proyectos integradores para las subregiones del Bajo Cauca, Nordeste Antioqueño, Cuenca del Caguán, Piedemonte Caqueteño y Putumayo. Uno de estos proyectos se centra en la “Transformación territorial sostenible y construcción de una cultura de paz en la subregión Bajo Cauca, departamento

---

477 De acuerdo con la ART, al 17 de noviembre de 2023, este convenio cuenta con una ejecución financiera del 70% y una ejecución técnica del 100%. En espera del informe final para realizar el último desembolso. ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

478 De acuerdo con la ART, al 17 de noviembre de 2023, este convenio cuenta con una ejecución financiera del 30% y avance técnico del 40%, cumplidos a través de la entrega de: la metodología concertada con instituciones (MEN, ICBF, ART, Secretaría de Educación Norte de Santander) y ocho mesas municipales educativas donde se ha avanzado en el “reconocimiento de los participantes y la identificación de las temáticas prioritarias para el fortalecimiento del sistema educativo y la sostenibilidad del Complejo Educativo del Catatumbo”. ART, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicados 20232300129522 y 20232300129512” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



de Antioquia<sup>479</sup>. Esta propuesta surgió de los diálogos durante el paro minero de marzo de 2023. Este paro fue desencadenado por las declaraciones de la Ministra de Medio Ambiente, Susana Muhamad, que anunció la reactivación de operativos contra la minería ilegal en el Bajo Cauca antioqueño. El personal minero denunció la negligencia de la empresa Mineros S.A., que incumplió con respuestas comprometidas, especialmente en la devolución de áreas mineras, y protestaron contra los operativos planeados por la Fuerza Pública contra la minería informal<sup>480</sup>. Al finalizar el paro, el Gobierno nacional se comprometió a desarrollar un Distrito Minero y un plan de formalización para pequeños y medianos mineros en la región. De tal manera, la ART estuvo estructurando el proyecto integrador durante este año en colaboración con la Gobernación de Antioquia, la Corporación Autónoma Regional (CAR) y el MADS.

Los otros dos proyectos se encuentran en los departamentos de Putumayo y Caquetá y contaron con el respaldo del Fondo Europeo para la Paz. Estos proyectos, enfocados en el “Desarrollo Integral de la cadena cacaofera” y la “Armonización Ambiental de la Cadena Láctea”, respectivamente, a noviembre de 2023 estaban en la fase de perfil. Con la estrategia para desarrollar proyectos integradores PDET la institucionalidad se ha enfocado en el desarrollo de proyectos supramunicipales que beneficien de manera colectiva a los territorios y recojan las necesidades evidenciadas por las comunidades en los procesos participativos PDET.

**La ART publicó la Hoja de Ruta de Pacífico Medio a partir de la metodología existente, aunque en esta oportunidad incluyó el componente participativo y el enfoque étnico en su elaboración.** La ART definió a la Hoja de Ruta PDET como una herramienta de planeación construida participativamente con actores comunitarios y territoriales para guiar la implementación PDET<sup>481</sup>.

---

479 El proyecto busca abordar problemas como la contaminación del suelo y recursos hídricos por mercurio, deforestación, desafíos sociales y económicos, aplicación deficiente de normas ambientales y de seguridad industrial, y deficiencias en la planificación territorial. Entre sus objetivos se encuentran ordenar el territorio en torno al agua, mejorar y diversificar la productividad del territorio, resignificar la educación para la vida y la paz, recuperar servicios ecosistémicos, mejorar la salud pública y saneamiento ambiental, así como fortalecer la infraestructura vial, conectividad y contribuir a la reconciliación y fortalecimiento comunitario.

480 “Mineros del Bajo Cauca antioqueño anunciaron paro por operativos contra la minería ilegal”, *RTVC Radio Nacional de Colombia*, 21 de febrero de 2023, <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/mineros-del-bajo-cauca-antioque-no-anunciaron-paro-2023>

481 “¿Qué es la Hoja de Ruta PDET?”, *Agencia de Renovación del Territorio*, 19 de diciembre de 2023, <https://centralp-det.renovacionterritorio.gov.co/hoja-de-ruta/#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20LA%20HOJA%20DE,los%20actores%20de%20los%20territorios>



En el marco del Plan Estratégico 2023-2026<sup>482</sup>, la ART estableció como meta la activación de la ruta de implementación de las iniciativas detonantes y dinamizadoras identificadas en las Hojas de Ruta al considerarlas de naturaleza estratégica<sup>483</sup>.

Al cierre del cuatrienio anterior (2022) se habían publicado 15 Hojas de Ruta, haciendo falta la de la subregión del Pacífico Medio. Esta Hoja de Ruta no había podido consolidarse en tanto el componente participativo fue insuficiente, el MEC no tuvo una incidencia en la construcción metodológica, hubo un bajo acceso a recursos del OCAD Paz por parte de la subregión y porque la ART había unificado las direcciones territoriales de las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y la de Pacífico Medio que provocó tensiones sobre la implementación<sup>484</sup>.

Con la llegada del nuevo Gobierno, y a partir de los encuentros “Avanzar Cumpliendo” en febrero de 2023, las comunidades de la subregión acordaron dar inicio a la construcción de la Hoja de Ruta Pacífico Medio, la cual se articuló a través de la Mesa Técnica PDET de la subregión<sup>485</sup>. De tal manera, en marzo, la ART estableció una mesa para revisar y ajustar la metodología, logrando consenso en fases y componentes y realizando los preparativos para el desarrollo de mesas para la construcción participativa y comunitaria. En abril fueron revisados los avances técnicos. En mayo, concluyó la definición metodológica, prepararon materiales y definieron los principios que debían guiar el proceso, como la participación incidente, la legitimidad desde las bases, la realidad territorial, la articulación entre instrumentos, la coherencia con el Plan de Acción Territorial y el lenguaje claro y preciso para su entendimiento. Finalmente, la Hoja de Ruta fue publicada en noviembre de 2023.

---

482 Agencia de Renovación del Territorio “Plan Estratégico 2023-2026: Territorios para la Vida y la Paz Total” (Bogotá, febrero 2023), <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2023/05/1.03.4278.pdf>

483 La ART tiene como meta para el cuatrienio activar 4.682 iniciativas detonantes y dinamizadoras. El indicador asociado es: Número de Iniciativas estratégicas (Detonantes y Dinamizadoras) PATR con ruta de implementación activada. Agencia de Renovación del Territorio, “Plan Estratégico 2023-2026: Territorios para la Vida y la Paz Total” (Bogotá, febrero 2023), 44, <https://bapp.com.co/wp-content/uploads/2023/05/1.03.4278.pdf>

484 Fundación Ideas para la Paz, “Rezagos en la implementación del Acuerdo de Paz en el Pacífico Medio: Informe Territorial” (Bogotá, julio 2023), 13, <https://storage.ideaspaz.org/documents/acuerdo-tematico-pacifico-medio.pdf>

485 La Mesa Técnica PDET del Pacífico Medio, creada por la iniciativa subregional 0976109345590, es un espacio interétnico de seguimiento a las iniciativas del PDET en Buenaventura, Guapi, López de Micay y Timbiquí. Compuesta por delegados de mesas municipales, garantiza representatividad equitativa de mujeres, afrodescendientes e indígenas según el PATR de la subregión. Agencia de Renovación del Territorio, “Documento complementario al diseño metodológico para la construcción de la Hoja de PDET de la subregión Pacífico Medio” (Bogotá, noviembre 2023), 12, [https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15\\_074446\\_1854979571.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15_074446_1854979571.pdf)



La metodología tuvo como punto de partida la revisión de la metodología previa que contemplaba cuatro componentes<sup>486</sup>, los cuales fueron transformados en siete. Entre los principales cambios se halló que los escenarios-metas se convirtieron en los componentes de visión subregional y diagnóstico territorial y las potencialidades del territorio se convirtieron en la identificación de las zonas que requieren mayor atención y en la identificación de las oportunidades del territorio. El modelo multicriterio se conservó respecto al proceso de selección de las iniciativas más estratégicas (lo que se denomina en las otras Hojas de Ruta como “Iniciativas Detonantes y Dinamizadoras”), pero la nueva metodología las clasificó en iniciativas de corto, mediano y largo plazo. Las trayectorias de implementación se convirtieron en la identificación de indicadores para el monitoreo y se incluyó un nuevo componente que identificó las capacidades comunitarias para fomentar la participación activa<sup>487</sup>. Esto permitió que el proceso de construcción de la Hoja de Ruta PDET en la subregión Pacífico Medio se desarrollara a través de cinco fases estratégicas<sup>488</sup>.

Algunas de las herramientas usadas en el proceso de elaboración de la Hoja de Ruta facilitaron la inclusión del enfoque territorial y poblacional. El Instituto Kroc destaca, primero, la caracterización subregional usada en el componente de diagnóstico. Esta caracterización incluyó referencias a elementos sociológicos de la subregión tales como la partería y la medicina ancestral,

---

486 Estos cuatro componentes son: 1. “Escenarios Meta” como referencia de la visión subregional del PATR; 2. Análisis de las “Potencialidades del Territorio”, se enfoca en identificar demandas y desafíos mediante cartografía social. 3. “Análisis Multicriterio” busca organizar la implementación de las iniciativas PDET de manera coherente con las preferencias sociales de las comunidades. Este proceso considera la vocación y potencial territorial, así como los acuerdos de priorización previamente establecidos. Se clasifican y ordenan las iniciativas en función de su relevancia estratégica para la transformación del territorio. 4. “Trayectorias de Implementación” se definen con la participación comunitaria, destacando el papel clave de las mesas comunitarias y planes de fortalecimiento de capacidades para garantizar una implementación centrada en las comunidades.

487 Agencia de Renovación del Territorio, “Documento complementario al diseño metodológico para la construcción de la Hoja de PDET de la subregión Pacífico Medio” (Bogotá, noviembre 2023), 12-23, [https://serviceweb.renovacionterrito-rio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15\\_074446\\_1854979571.pdf](https://serviceweb.renovacionterrito-rio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15_074446_1854979571.pdf)

488 En la Fase 1: ¿Cómo construimos la Hoja de Ruta?, se estableció una mesa técnica con 13 representantes comunitarios de la Mesa Técnica PDET, guiada por un enfoque étnico para acordar las fases y componentes metodológicos alineados con las preferencias y vocaciones de la subregión. Posteriormente, en la Fase 2: ¿Cómo la acordamos?, surgió la propuesta de un diseño metodológico, plasmado en un documento formalizado tras revisiones y colaboración entre el equipo técnico de la ART y la Mesa Técnica. La difusión del acuerdo y la planificación de eventos participativos a nivel municipal y subregional formaron parte de la Fase 3: ¿Cómo dar a conocer lo acordado?, con el objetivo de formalizar la participación de diversos actores y proporcionar información esencial. La Fase 4: ¿Cómo vamos a transformar nuestro territorio?, se centró en una estrategia participativa mediante eventos municipales y subregionales, colaboración comunitaria y fortalecimiento de capacidades. Finalmente, en la Fase 5: ¡Tenemos Hoja de Ruta en Pacífico Medio!, se procedió a la creación del documento definitivo y sus anexos, orientando el camino delineado por la Hoja de Ruta PDET para la transformación del Pacífico Medio hacia un escenario de paz total.



el gobierno propio, la mujer, los medios de vida, la distribución demográfica, entre otros. Segundo, la encuesta “Ser, Territorio y Cultura” la cual se concentró en comprender las realidades, vulnerabilidades y potencialidades desde la perspectiva de líderes y lideresas comunitarios, especialmente de comunidades indígenas y afrocolombianas. Esta encuesta consta de seis áreas temáticas, como medicina ancestral, autonomía y autogobierno, identidad, cuidado, rol de la mujer y sustento. Tercero, la cartografía social, donde fueron seleccionados 14 mapas<sup>489</sup> para un ejercicio participativo sobre el acceso a diferentes servicios sociales. Cuarto, la inclusión de nueve dimensiones<sup>490</sup> y 45 criterios definidos a partir del componente del Modelo Multicriterio, establecidos por la Mesa Técnica PDET de la subregión<sup>491</sup>, que buscaban clasificar y ordenar las iniciativas con el fin de impulsar un desarrollo sostenible en cuatro pasos<sup>492</sup>. A su vez, las comunidades asignaron porcentajes a las dimensiones dependiendo el interés y relevancia para ellas. Por ejemplo, le asignaron un 33% a la dimensión diferencial étnico, 17% a la territorial, 8% a la poblacional y 4% a la de seguridad humana<sup>493</sup>.

---

489 Los temas a tratar en los mapas fueron: acceso al agua, fuentes de energía, conectividad, educación, condiciones en salud, saneamiento básico, residuos sólidos, dificultad de acceso, corredores estratégicos, zonas para la protección ambiental, identificación de usos del territorio, riesgo de desastres naturales, riesgo en el conflicto armado, estrategias propias para la sana convivencia.

490 Derechos humanos, territorio, desarrollo endógeno, poblacional, diferencial étnico, desarrollo institucional, seguridad humana y compromisos previos.

491 Para el modelo multicriterio, la Mesa Técnica PDET asignó pesos porcentuales a tres parámetros definidos previamente, estructurando así el modelo de clasificación y ordenación de las iniciativas. Los pesos porcentuales y parámetros son: 50% a las iniciativas identificadas y priorizadas en el marco del encuentro “Avanzar Cumpliendo”. 15% a las iniciativas que tuvieran un alcance geográfico de intervención en áreas o territorios de mayor necesidad, de acuerdo con la sistematización de los ejercicios municipales de cartografía social. 35% a los resultados de la identificación de criterios y dimensiones del modelo multicriterio que determinó la Mesa Técnica PDET de la subregión Pacífico Medio y presentó en los espacios municipales de construcción de la Hoja de Ruta. ART, “Documento complementario al diseño metodológico para la construcción de la Hoja de PDET de la subregión Pacífico Medio” (Bogotá, noviembre 2023), 12-23, [https://serviceweb.renovacionterritoio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15\\_074446\\_1854979571.pdf](https://serviceweb.renovacionterritoio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15_074446_1854979571.pdf)

492 En el Paso 1 las comunidades asignan etiquetas a cada iniciativa según dimensiones y criterios. En el Paso 2 se validaron los pesos y umbrales propuestos por la Mesa Técnica, garantizando un consenso comunitario sobre la ponderación de criterios. En el Paso 3 se clasificaron las iniciativas considerando los parámetros y la priorización de los encuentros de “Avanzar Cumpliendo”, la cartografía social y los criterios de multicriterio definidos por las comunidades. Se generaron listados preliminares municipales y subregionales, categorizados en corto (tres años), mediano (seis años) y largo plazo (diez años). Finalmente, en el Paso 4 se realizó la revisión y ajuste que implicó la optimización de listados preliminares por delegados comunitarios, asegurando su alineación con las prioridades locales. El resultado final destaca iniciativas detonantes y dinamizadoras, promoviendo su implementación a través de la ART y fomentando compromisos de inversión para contribuir a la transformación del territorio.

493 Otros porcentajes son: 10% derechos humanos, 12% desarrollo endógeno, 6% desarrollo institucional, 6% desarrollo integrado de sostenibilidad ambiental y 4% compromisos previos.



Del proceso de construcción anterior, la ART obtuvo 161 iniciativas estratégicas de corto plazo (conocidas en las demás Hojas de Ruta como Detonantes y Dinamizadoras)<sup>494</sup>. Estas iniciativas se agruparon en mayor medida en las dimensiones Diferencial Étnico (17%) y Territorio (16%), y en menor medida en las dimensiones de Seguridad Humana (5%) y Desarrollo Integrado de Sostenibilidad Ambiental (5%). Respecto a los pilares, el 27% de las iniciativas de corto plazo hacen parte del Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria y el 22% del Pilar 8: Reconciliación, convivencia y construcción de paz. En contraste, el 5% hacen parte del Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Asimismo, cuatro iniciativas de corto plazo cuentan con etiqueta de género y mujer rural (de las 13 iniciativas totales para la subregión) y 80 iniciativas de corto plazo son clasificadas como propias étnicas (de las 258 iniciativas totales para la subregión).

Así las cosas, si bien la Hoja de Ruta contó con la participación permanente de la Mesa Técnica PDET, el Instituto Kroc observó algunos desafíos en la implementación. Entre ellos, asegurar los recursos para llevar a cabo las iniciativas de corto plazo, lo cual implica coordinarse con las administraciones locales y desarrollar proyectos supramunicipales para la subregión. Además, la subregión del Pacífico Medio presenta rezagos significativos en la implementación, con un menor número de iniciativas y una incorporación limitada del enfoque de género, característica que se mantuvo en el proceso de la Hoja de Ruta. Por ello, un reto significativo en la implementación es lograr que las iniciativas estratégicas impacten de manera diferenciada y directa a las mujeres de la subregión, que dada la presencia primordialmente étnica del territorio, sugiere necesariamente un abordaje interseccional entre el enfoque étnico y el enfoque de género, así como la incorporación de la salvaguarda sustancial étnica de género, mujer, familia y generación incluida en el Acuerdo Final. Por todo lo anterior, es crucial priorizar las iniciativas de corto plazo en la actualización de los PATR para cerrar brechas en comparación con otros territorios PDET. Finalmente, este ejercicio debe replicarse en las otras 15 Hojas de Ruta elaboradas. Una posible vía es la actualización de los PATR, permitiendo la inclusión de componentes participativos y las herramientas de construcción colectivas usadas en la Hoja de Ruta de Pacífico Medio.

---

494 Agencia de Renovación del Territorio, "C1. Listados resultado del ejercicio de clasificación de iniciativas en el corto, mediano y largo plazo" (Bogotá, noviembre 2023), [https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-14\\_214737\\_1474241772.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-14_214737_1474241772.pdf)





## Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI)

Los PNRRI fueron concebidos para complementar las iniciativas de acceso a la tierra y los PDET. Su objetivo primordial es asegurar condiciones sostenibles en el acceso a bienes y servicios públicos, orientados a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural del país. El compromiso pactado por las partes consistió en la formulación e implementación de 16 planes, con el propósito de contribuir a la erradicación de la pobreza extrema y la desigualdad, promoviendo el bienestar de la población rural y cerrando la brecha entre el ámbito rural y el urbano. Para la superación de la pobreza, los PNRRI incluyen medidas específicas y diferenciadas para hacer frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo y lograr la igualdad efectiva de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>495</sup>.

Hasta noviembre de 2023, 15 de los 16 PNRRI fueron aprobados y adoptados, y faltaba la aprobación del Plan Nacional de Salud Rural. Para el monitoreo de estos planes, el Gobierno nacional implementó un módulo en el SIIPO, el cual contiene los textos de los planes, los Planes de Acción Anual y una batería de 207 indicadores en total (200 con ficha técnica). Hasta la fecha mencionada, el avance promedio general registrado fue del 43,2% (ver Tabla 2). En este contexto, el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) destacó con un avance del 71,8%, siendo el plan con el progreso más notable, mientras que el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria mostró un avance del 11,5%, siendo el de menor progreso.

Aunque el Plan Nacional de Salud Rural no ha sido adoptado, forma parte de los planes dentro del módulo de SIIPO. Además, en 2023, el MADS incorporó siete indicadores para el seguimiento del Plan de Zonificación Ambiental, con fecha de inicio en 2023. Por ende, los niveles de avance están vinculados a la fecha de inicio de los indicadores en dicho año.

<sup>495</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 24.





Tabla 2. Porcentaje de avance anual y general de los PNRRRI en SIIPO

PNRRRI	% Avance 2021	% Avance 2022	% Avance 2023	% Avance general
Agua Potable y Saneamiento	60,6	71		43,1
Alimentación	78,7	82,0	26,2	62,3
Asistencia Técnica	100,0	95,0	0,0	45,9
Comercialización Rural	100,0	57,1	0,0	51,9
Conectividad Rural	76,3	78,3		70,7
Economía Solidaria	100,0	91,9		71,8
Educación Rural	75,9	73,5	32,8	40,3
Electrificación Rural	63,1	78,9	45,1	18,2
Formalización de tierras	49,7	65,0	62,3	36,0
Generación de Ingresos	81,8	72,7	79,4	49,5
Protección Social	99,2	99,4	97,8	53,8
Riego y Drenaje	53,3	38,8	22,3	11,5
Salud Rural	100,0	90,0		25,7
Vías para la Integración	78,7	63,3	26,5	69,9
Vivienda Rural	5,3	25,9	9,9	24,3
Zonificación Ambiental	NA	NA	6,7	1,4
<b>% Avance total</b>	<b>74,3</b>	<b>73,4</b>	<b>45,6</b>	<b>43,2</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), accedido el 24 de enero de 2024<sup>496</sup>.

Frente a los enfoques de género y étnico, de los 207 indicadores de los PNRRRI 17 son de género (8,2%) y 12 étnicos (5,7%). Los de género se distribuyen en nueve PNRRRI, mientras que la totalidad de indicadores étnicos están en el Plan Nacional de Formalización. A corte del 30 de noviembre de 2023, los

496 Nota: 1. Las celdas en blanco para el año 2023 indican que al corte de este informe no se habían registrado avances cuantitativos para los indicadores asociados debido a la periodicidad establecida o al rezago de los indicadores según sus fichas técnicas. 2. Para el cálculo de avance de 2023 no se incluye el reporte de los indicadores con periodicidad anual, ya que a la fecha de corte de este informe las entidades no habían registrado el avance correspondiente, según cronograma de reporte del SIIPO.

indicadores de género contaban con avance del 41,5% y los étnicos con el 23% (ver Tabla 3). Dado el comportamiento histórico de estos indicadores y las metas definidas que son en general limitadas con respecto a las transformaciones que se requieren para el cierre de brechas, es necesario realizar una revisión de los PNRR. Esta revisión debe incorporar en las estrategias de cada Plan Nacional, así como en sus Planes de Acción anuales, metas e indicadores que se alineen con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para cada enfoque. Además, es crucial que estas metas aborden el principio de transversalidad y adopten un enfoque interseccional.

**Tabla 3: Porcentaje de avance anual y general de los PNRR en SIIPO, con clasificadores de género**

PNRR	Clasificador de género				Total indicadores
	% Avance 2021	% Avance 2022	% Avance 2023	% Avance general	
Asistencia Técnica	100,0	80,0	-	34	1
Comercialización Rural	100,0	0,0	-	0	1
Economía Solidaria	100,0	100,0	-	100	2
Educación Rural	100,0	100,0	-	47	1
Formalización de tierras	66,7	100,0	49,3	71	3
Generación de Ingresos	100,0	100,0	98,1	70	2
Protección Social	100,0	100,0	-	31	1
Salud Rural	-	-	-	0	2
Vivienda Rural	13,3	13,3	12,2	10	4
<b>% Avance total</b>	<b>70,2</b>	<b>68,9</b>	<b>52,6</b>	<b>41,5</b>	<b>17</b>

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), accedido el 24 de enero de 2024<sup>497</sup>.

497 Nota: 1. Las celdas en blanco indican que al corte de este informe no se habían registrado avances cuantitativos para los indicadores asociados, debido a la periodicidad establecida o al rezago de los indicadores según sus fichas técnicas. 2. Para el cálculo de avance de 2023 no se incluye el reporte de los indicadores con periodicidad anual, ya que a la fecha de corte de este informe las entidades no habían registrado el avance correspondiente, según cronograma de reporte del SIIPO.



**Tabla 4: Porcentaje de avance anual y general de los PNRRI en SIIPO, con clasificadores étnicos**

Clasificador étnico					
PNRRI	% Avance 2021	% Avance 2022	% Avance 2023	% Avance general	Total indicadores
Formalización de tierras	35,5	45,7	53,5	23,0	12
<b>% Avance total</b>	<b>35,5</b>	<b>45,7</b>	<b>53,5</b>	<b>23,0</b>	<b>12</b>



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), accedido el 24 de enero de 2024.

Para ofrecer una explicación detallada sobre el origen de los avances en los indicadores del PMI y su vinculación con los compromisos del Acuerdo Final, el Instituto Kroc presenta un reporte desagregado de los principales logros y desafíos específicos para cada plan durante 2023. De este análisis fue excluido el Plan Nacional de Salud Rural pues aún no ha sido aprobado y el Plan Nacional de Formalización de Tierras que se aborda en la sección previa sobre acceso y uso de la tierra de este capítulo del informe.

**Las acciones asociadas al Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico estuvieron encaminadas a brindar asistencia técnica, pero persistieron los rezagos en las soluciones tecnológicas de acceso a agua y saneamiento.** El Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico, que fue aprobado mediante la Resolución 0076 del 2021 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), tiene como objetivo central implementar reformas normativas e institucionales y todas las herramientas que permitan asegurar el acceso a agua potable y saneamiento básico, por medio de soluciones tecnológicas. Este plan se compone de cuatro estrategias: i) fortalecimiento institucional; ii) asistencia técnica permanente y promoción del uso adecuado del agua; iii) mejoramiento de la planeación a nivel territorial; y iv) promoción de soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios. Además, este plan cuenta con siete indicadores: cinco del PMI y dos adicionales agregados durante su construcción<sup>498</sup>.

498 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Resolución 0076 de 2021, "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico rural y se dictan otras disposiciones" (Bogotá, 9 de marzo de 2021), <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/resolucion-0076-2021.pdf>



## Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico



### Principales avances 2023

- De acuerdo con el MVCT, con corte a julio de 2023, éste acompañó a 17 municipios en el cargue de información respecto del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) y del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR)<sup>499</sup>. Además, el Ministerio reportó que asistió técnicamente a los 32 gestores departamentales en el cargue de información del Índice de Planes Departamentales de Agua (IPDA) para el cargue de los resultados de la gestión de la vigencia 2022. Durante el 2023 se encontraban en actualización y construcción los nuevos reportes de información. Finalmente, el MVCT realizó 144 jornadas de socialización normativa en 30 departamentos<sup>500</sup>.
- Con corte a septiembre de 2023, el MVCT implementó tres esquemas de asistencia técnica a departamentos para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales, cumpliendo con la meta anual propuesta. De tal manera, el MVCT realizó 24 asistencias técnicas a los departamentos de Caquetá (15), Risaralda (cuatro) y Putumayo (cinco)<sup>501</sup>. Asimismo, esta entidad realizó acompañamiento para la implementación del Programa Municipal de Fortalecimiento Comunitario en el marco de los requerimientos de la Resolución 002 de 2021<sup>502</sup>.

499 "PNS.14.1 Número de municipios con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico rural", Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TBv8casseyLsLhg>

500 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, "Reforma Rural Integral Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSVR) Corte: Julio – Septiembre 2023" (Bogotá, octubre 2023).

501 "A.71 Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Dkn9a6ssYV-zOtLtw>

502 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Resolución 002 del 2021 "Por la cual se definen los lineamientos de asistencia técnica y de fortalecimiento comunitario para los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico en zonas rurales, y se dictan otras disposiciones" (Bogotá, Colombia, 4 de enero del 2021).



- A septiembre de 2023, el MVCT apoyó 24 proyectos rurales (tres en municipios PDET<sup>503</sup>) que aportan al mejoramiento de las condiciones de agua y saneamiento básico en el país, por un valor de COP 162,4 mil millones (COP 160,6 mil millones de aportes Nación)<sup>504</sup>. Adicionalmente, el MVCT asistió a los municipios de Medio San Juan (Chocó), Pueblo Bello (Cesar) y Yondó (Antioquia) en la estructuración de proyectos de agua y saneamiento en zonas rurales para ser presentados ante el OCAD PAZ. El MVCT realizó 12 conceptos técnicos a proyectos presentados por municipios PDET en el marco del OCAD PAZ. De éstos, dos tienen concepto técnico favorable: Medio San Juan (Chocó) y Pueblo Bello (Cesar)<sup>505</sup>.

### Principales retos 2023

- A la fecha de corte de este informe persistían los rezagos en la implementación de soluciones tecnológicas adecuadas para el acceso al agua y saneamiento básico en áreas rurales y municipios PDET. Por un lado, el 24,03%<sup>506</sup> (meta global a 2026: 1.417.919) de la población rural y el 11,04%<sup>507</sup> (meta global a 2026: 824.534) de personas en municipios PDET se habían beneficiado con soluciones de acceso al agua. Por otro lado, el 15,45%<sup>508</sup> (meta global a 2026: 1.548.337) de las personas

503 Puerto Leguízamo (Putumayo), Acandí (Chocó) y Calamar (Guaviare). Esta inversión representó COP 7,2 mil millones, de los cuales el 100% fue asumido por la Nación.

504 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio "Reforma Rural Integral Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSVR). Corte: Julio – Septiembre 2023" (Bogotá, octubre 2023).

505 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio "Reforma Rural Integral Informe Cualitativo Avance Del Plan Nacional Sectorial De Abastecimiento De Agua Potable Y Saneamiento Básico Rural (PNAPSVR) Corte: Julio – Septiembre 2023" (Bogotá, octubre 2023).

506 "A.69 Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QRagaqs-sillyAsLtm>

507 "A.69P Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QUukNqxJJAqOp6ph>

508 "A.70 Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CRzgd-qssPlzA6LYj>



en áreas rurales y el 33,26%<sup>509</sup> (meta global a 2026: 769.559) de personas en municipios PDET accedieron a soluciones de saneamiento básico.

- Al cierre del periodo cubierto por este informe, el MVCT aún no había incorporado el enfoque de género ni étnico en las estrategias del Plan de Acción o en el texto de este Plan Nacional. De acuerdo al MVCT “El PNAPSBR no incluye un enfoque étnico ni de género específico, dado que las soluciones de agua y saneamiento orientadas al suministro de estos servicios tienen un impacto territorial que es inclusivo de todos los grupos poblacionales”<sup>510</sup>. Lo anterior desconoce las labores de recolección, transporte y administración del agua en las labores domésticas y del trabajo del cuidado rural que, en su mayoría, son realizadas por las mujeres y además, la disposición desigual de agua potable y saneamiento en los territorios de las comunidades étnicas.

**El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) presentó un bajo nivel de implementación tanto en el componente de fortalecimiento como en el de creación de organizaciones solidarias, sin embargo, el componente de género mantuvo un ritmo de implementación constante.** El PLANFES se enfoca en estimular formas asociativas entre pequeños y medianos productores y productoras, promoviendo la solidaridad, la cooperación y la autonomía económica, especialmente entre las mujeres rurales. Sus objetivos específicos incluyen dinamizar la organización comunitaria, fomentar organizaciones solidarias autogestionadas, cualificar acciones y generar disposiciones para el fomento de la economía solidaria. Los criterios del plan abarcan el apoyo a cooperativas, fortalecimiento de capacidades productivas, estímulo a la economía solidaria y medidas diferenciales para proyectos de infraestructura comunitaria.

509 “A.70P Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/X070MKxJJA2LsPNr>.

510 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Reforma Rural Integral Informe Cualitativo Avance Del Plan Nacional Sectorial De Abastecimiento De Agua Potable Y Saneamiento Básico Rural (PNAPSVR) Corte: Julio – Septiembre 2023” (Bogotá, octubre 2023), 6.

## Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural



### Principales avances 2023

- La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) desarrolló la Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz (ASPP), diseñada con el fin de promover la planificación y gestión institucional alineada con el artículo 85 del PND. Su enfoque principal es potenciar el liderazgo y la coordinación de la Unidad Solidaria en iniciativas de fortalecimiento de organizaciones, mediante la mejora de la cooperación, la expansión de redes y la facilitación de la articulación de esfuerzos entre sectores e instituciones<sup>511</sup>.
- La UAEOS continuó con un ritmo oportuno de cumplimiento de las metas del PLANFES en 2023 en lo que respecta a la creación y fortalecimiento de organizaciones solidarias lideradas por mujeres. Durante el periodo de enero a septiembre de 2023, se registró la creación de nueve organizaciones solidarias dirigidas por mujeres, constituyendo el 60% de las nuevas organizaciones creadas en ese lapso. Desde 2017 hasta septiembre de 2023, el total de organizaciones establecidas con estas características asciende a 59. Se informó sobre el fortalecimiento de 29 organizaciones en el mismo periodo, representando el 28% de las organizaciones fortalecidas en general. Desde 2017 hasta septiembre de 2023, un total de 260 organizaciones lideradas por mujeres han experimentado procesos de fortalecimiento. Se destaca que para el periodo comprendido entre 2023 y 2026, la UAEOS duplicó la meta anual destinada a mujeres, pasando

511 "A.73. Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/VxCmY6ssJlyPpAbcYql&>; "A.G.15. Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Sg7iYKxJehTX6Kpg>.

del 14% al 28%, evidenciando un compromiso continuo con el desarrollo y crecimiento sostenido de las organizaciones solidarias lideradas por mujeres<sup>512</sup>.

### Principales retos 2023


- Hasta septiembre de 2023, fueron creadas un total de 15 organizaciones, distribuidas en siete municipios PDET y el resto en municipios no PDET. Este desempeño se encuentra notablemente por debajo de la meta anual fijada para el mismo año, que proyectaba la creación de 54 organizaciones en municipios no PDET y 15 en PDET. Estos resultados revelan un rezago del 73% en municipios no PDET y del 54% en municipios PDET, subrayando la urgencia de intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos previstos en el plan<sup>513</sup>.
- En cuanto al indicador de fortalecimiento de organizaciones, la meta establecida para el año 2023 era fortalecer 216 organizaciones en municipios no PDET y 64 en municipios PDET. Sin embargo, hasta noviembre de 2023, sólo se habían fortalecido 105 organizaciones en municipios no PDET y 57 en municipios PDET. Este desempeño representa un rezago del 51% en municipios no PDET y del 11% en municipios PDET con respecto a las metas establecidas para el fortalecimiento organizacional. Es esencial implementar acciones inmediatas para cerrar esta brecha y lograr los objetivos planteados por este plan<sup>514</sup>.
- En cuanto al enfoque étnico del PLANFES, es relevante destacar que no incluye indicadores específicos para el PMI, por lo que no existen informes detallados sobre las organizaciones étnicas que puedan haberse beneficiado del proceso de creación y

512 "A.73. Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigencia enero a septiembre 30 de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/VxCmY6ssJlyPpAb-cYq18>; "A.G.15. Porcentaje de organizaciones solidarias de mujeres fortalecidas en capacidades productivas y administrativas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigencia enero a septiembre 30 de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Sg7iYKxJehTX6Kpg>.

513 "Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/2>.

514 Ibid.





fortalecimiento. Los informes presentados por la UAEOS se centran en las personas con autorreconocimiento étnico que obtienen beneficios de los procesos de fortalecimiento y creación de las organizaciones. En el caso de las 15 organizaciones creadas hasta septiembre de 2023, un total de 1.015 personas se beneficiaron indirectamente, de las cuales 30 eran indígenas y 162 afrocolombianas.

**El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) promovió principalmente los circuitos cortos de comercialización y experimentó retos para aumentar los centros de acopio.**

El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la ECFC se enfoca en la relevancia de esta economía en el desarrollo rural y el sector agropecuario colombiano. A pesar de representar más del 60% de la superficie agropecuaria y contribuir significativamente a la producción y seguridad alimentaria, la ECFC enfrenta desafíos en áreas como transferencia tecnológica, financiamiento, gestión de riesgos, asociatividad y comercialización.

El plan busca mejorar las condiciones para que los productores de la ECFC accedan a los mercados y participen en cadenas de valor, potenciando su productividad y generación de ingresos de forma sostenible. El objetivo principal del plan es promover la inserción de la ECFC en cadenas de valor a través de esquemas alternativos de comercialización y la reducción de asimetrías de información entre productores y compradores. El plan priorizó la financiación de centros de acopio para la ECFC, la promoción de mercados en centros urbanos, el mecanismo de compras públicas, un sistema informativo de precios regionales, y diversas estrategias comerciales y comunitarias como la asociatividad, las alianzas productivas, el encadenamiento y el encadenamiento en la comercialización.

## Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria



### Principales avances 2023

- El plan contempla el impulso a los circuitos cortos de comercialización en los municipios. Para ello durante 2023, la ADR coordinó 19 jornadas de mercados campesinos en 18 municipios vinculando a 284 organizaciones y 869 personas productoras. Asimismo, 32 ruedas en 32 municipios vinculando a 724 productores y productoras, y estableciendo 1.087 por un preacuerdo de venta por un valor de COP 19.132.118.597. También impulsó 12 Agroferias Comerciales en 12 municipios vinculando a 353 organizaciones y 1.237 productores y productoras con ventas por valor de COP 14.482.696.800<sup>515</sup>. De acuerdo al plan para el cuatrienio 2023 - 2026 se espera fortalecer 168 con circuitos cortos de comercialización<sup>516</sup>.
- Durante 2023 fue instalada y puesta en funcionamiento la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas<sup>517</sup> así como sus comités técnicos<sup>518</sup>. El objetivo de este mecanismo es canalizar la adquisición de alimentos por parte de las entidades públicas, quienes tienen la obligación de comprar el 30% de alimentos a productores y productoras de la ECFC, conforme a la Ley 2046 de 2020.

515 Agencia de Desarrollo Rural. "A.114 - Municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos", (Bogotá, septiembre, 2023).

516 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria" (Bogotá, 2019).

517 "La Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas buscará facilitar el acceso a pequeños productores y organizaciones de agricultura campesina". *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, 13 de octubre de 2023. <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/La-Mesa-Técnica-Nacional-de-Compras-Públicas-buscará-facilitar-el-acceso-a-pequeños-productores-y-organizaciones-de-agricul.aspx>

518 "MinAgricultura instala la primera mesa técnica de compras públicas locales". *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, 21 de abril de 2023, <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-instala-la-primer-mesa-técnica-de-compras-públicas-locales.aspx>



## Principales retos 2023

- Durante 2023 no fueron reportados nuevos centros de acopio financiados o construidos. No obstante, la ADR informó que estaba tramitando ocho Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural que incluyen un apartado con componentes de centro de acopio en etapa de prefactibilidad<sup>519</sup>.
- Según la Comisión Quinta del Senado de la República, el programa de compras públicas de alimentos debe mejorar la eficiencia e impacto en pequeños y medianos productores y productoras. Esto incluye la identificación de demandas de alimentos a nivel departamental, el fortalecimiento de la pedagogía sobre la ley de compras públicas, y avance en el sistema público de información agroalimentaria. También considera fundamental vincular la estrategia con el Sistema y Subsistemas de reforma agraria y garantizar la implementación con enfoques diferenciales<sup>520</sup>.
- Este plan no cuenta con indicadores PMI, estrategias o actividades que beneficien específicamente a pueblos étnicos. Como consecuencia, no fueron evidenciadas acciones dirigidas a mejorar las cadenas de valor y los procesos de comercialización de los pueblos indígenas y afrocolombianos.

**El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) avanzó en la implementación de las dos estrategias del Plan Nacional de Conectividad Rural.** La finalidad del Plan Nacional de Conectividad Rural, que fue adoptado mediante la Resolución 1722 de 2019 del MINTIC<sup>521</sup>, consiste en aportar al mejoramiento de la vida de las personas

519 "A.89 Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan", Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, accedido el 25 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XUzhN6sSZVzQqbV2>

520 Comisión Quinta Constitucional Senado de la República. Informe sobre la implementación de la ley 2046 de 2020 "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos". Con corte del 31 de octubre del año 2023. (Bogotá, 2023) <http://www.secretariassenado.gov.co/cuatrenio-2022-2026/legislatura-2023-2024/informes-y-publicaciones-3/12597-informe-compras-pu-blicas-ley-2046-de-2020-periodo-2023/file>

521 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 1722 de 2019, "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" (Colombia, 2019).



que habitan zonas rurales del país a través del desarrollo de infraestructura que garantice el acceso a internet en las cabeceras municipales, así como la oferta del servicio de conectividad en centros poblados de más de 100 habitantes, para el caso de los municipios PDET<sup>522</sup>. Sus objetivos específicos son, por una parte, desarrollar la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales de Colombia y, por la otra, promover el uso de internet en centros poblados por medio de la oferta de soluciones de acceso comunitario<sup>523</sup>.

## Plan Nacional de Conectividad Rural



### Principales avances 2023

- Durante 2023, el MINTIC continuó ejecutando el Proyecto Nacional de Fibra Óptica y el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, que son iniciativas para el despliegue de redes de transporte de alta velocidad de internet. El MINTIC reportó que, en julio de 2023, dos municipios del departamento del Vichada, Santa Rosalía y La Primavera, entraron en operación. Por ello, para el cierre del año el seguimiento a las actividades requeridas para la culminación de las instalaciones de municipios y áreas no municipalizadas pasó de 13 a 11 municipios<sup>524</sup>. La instalación de nodos de fibra óptica en estos dos municipios de Vichada implicó un avance del 99% en el cumplimiento del indicador A.32 “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad”, según lo reportado por el MINTIC<sup>525</sup>.

522 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Plan Nacional de Conectividad Rural” (Colombia, 2019).

523 Ibid.

524 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Informe cualitativo. Avance Plan Nacional de Conectividad Rural. Estrategia 2 (Indicadores A33 y A33P). Corte: septiembre de 2023” (Bogotá, 2023), 22-24.

525 “A.32 Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 25 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VxjAbcYqd6wSY-VzDsvdx>



- En relación con la instalación de los Centros Digitales, el MINTIC indicó que, con corte a septiembre de 2023, de los 25 centros poblados de comunidades indígenas, afrocolombianas y Rrom priorizados por el Plan Nacional de Conectividad Rural, 20 se encontraban en operación por parte de la interventoría, dos estaban en etapa de instalación y tres en fase de planeación<sup>526</sup>.
- El MINTIC indicó que, para septiembre de 2023, 415 soluciones de acceso comunitario a internet del proyecto Centros Digitales se encontraban prestando servicios en centros poblados de municipios PDET. Ello representó, conforme a lo reportado por el MINTIC, un avance del 65% sobre la meta de centros poblados contemplada en el Plan Nacional de Conectividad Rural, que corresponde a 639<sup>527</sup>.

**El Ministerio de Minas y Energía incrementó la capacidad instalada en municipios PDET de fuentes no convencionales de energía y soluciones tipo híbrido. No obstante, hubo falta de información sobre la cantidad de usuarios sin servicio eléctrico que dificultó la estructuración del plan de expansión de cobertura.** El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), adoptado mediante la Resolución 4-0809 de 201841 del Ministerio de Minas y Energía<sup>528</sup>, busca la universalización del servicio público de electricidad en áreas rurales y municipios PDET. El PNER cuenta con tres estrategias: i) programa de asistencia técnica y capacitación de las comunidades y prestadores del servicio en el uso adecuado de la energía, ii) implementación de proyectos de ampliación de cobertura y iii) promoción y ampliación de capacidad de generación de energía con Fuentes No Convencionales (FNCER). Este plan, además, cuenta con seis indicadores de seguimiento que hacen parte del PMI<sup>529</sup>.

526 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, "Informe cualitativo. Avance Plan Nacional de Conectividad Rural. Estrategia 2 (Indicadores A33 y A33P). Corte: septiembre de 2023" (Bogotá, 2023), 12.

527 Ibid., 16; "A.33 Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 25 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ORDqYcbAdKwSPlyNvKpl>.

528 Ministerio de Minas y Energía, Resolución 40809 de 2018 "Por la cual se adoptan los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018-2031 con focalización en las áreas de posconflicto" (Bogotá, 2 de agosto de 2018), [https://nuevaleyisacion.com/files/susc/cdj/conc/r\\_mme\\_40809\\_18.pdf](https://nuevaleyisacion.com/files/susc/cdj/conc/r_mme_40809_18.pdf)

529 Ministerio de Minas y Energía, "Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)", (Bogotá, agosto 2018); Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/h989r211765>






### Principales avances 2023

- Al 30 de septiembre de 2023, el Ministerio de Minas y Energía reportó una capacidad instalada de 66,22 Megavatios (MW) en áreas rurales y 36,82 MW en municipios PDET de fuentes no convencionales de energía y soluciones tipo híbrido. Estos datos representan un avance del 20,7%<sup>530</sup> y 41,14%<sup>531</sup>, respectivamente, con respecto a las metas globales establecidas para 2026, que son de 114,42 MW en áreas rurales y 67,67 MW en municipios PDET.
- Durante el segundo trimestre de 2023 el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE) capacitó a 1.968 usuarios de 48 comunidades Wayúu “en temas asociados a la prestación del servicio, centinelas de la energía, mujer energía y paz, eficiencia energética, el uso racional de la energía eléctrica y el cuidado de las instalaciones eléctricas”<sup>532</sup>.
- Durante el segundo trimestre de 2023, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE) logró la viabilización de 14 proyectos, presentándolos al Ministerio de Minas y Energía para su aprobación y asignación de recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI). Estos proyectos, con una inversión total de COP 161.535 millones, beneficiarán a 5.366 nuevos usuarios, destacando la participación de comunidades étnicas, mediante la implementación de soluciones individuales solares fotovoltaicas (SISFV) en los departamentos de Casanare, Cauca, Huila, La Guajira, Córdoba y Chocó. Además, el IPSE estructuró

530 "A.30 Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/VRqhMKwSNlzdsaB2>.

531 "A.30P Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de enero de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ARzsY6wSEhTUuqN7>.

532 Ministerio de Minas y Energía, "Informe cualitativo avance Plan Nacional Sectorial de Energización Rural - PNER). Corte 30 de junio de 2023, 2, (Colombia, Junio de 2023).



y presentó a la UPME ocho proyectos adicionales, con una inversión que supera los COP 85.500 millones, destinados a la prestación del servicio de energía eléctrica a 3.368 nuevos usuarios, mayoritariamente pertenecientes a comunidades étnicas en el departamento de Nariño<sup>533</sup>.

### Principales retos 2023

- El Ministerio de Minas y Energía identificó<sup>534</sup> diversos desafíos en la ejecución de proyectos de electrificación rural durante el primer semestre de 2023. Entre ellos, la falta de información sobre la cantidad de usuarios sin servicio eléctrico que dificultó la estructuración del plan de expansión de cobertura. Además, la insuficiencia de proyectos presentados para su financiamiento, retrasos debido a las condiciones climáticas en áreas rurales, demoras en la importación de materiales, variaciones en el número de usuarios, y problemas de orden público que impactaron negativamente los cronogramas y presupuestos, así como la operación de los proyectos.
- Persisten los rezagos de reporte cuantitativo de los indicadores del PNER relacionados con nuevos usuarios de energía eléctrica en áreas rurales y municipios PDET, así como con el número de personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en áreas rurales y municipios PDET.

**El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR) en 2023 presentó una desaceleración en la construcción y mantenimiento de vías. Sin embargo, se priorizaron corredores viales para comunidades étnicas.** El PNVIR fue aprobado en agosto de 2018<sup>535</sup>. Su objetivo es desarrollar la infraestructura vial del país para lograr la integración regional, el acceso a servicios sociales y mercados, mejorar el precio de los alimentos y aumentar

---

533 Ministerio de Minas y Energía, "Informe cualitativo avance Plan Nacional Sectorial de Energización Rural - PNER). Corte 30 de junio de 2023 (Colombia, junio de 2023).

534 Ibid.

535 Ministerio de Transporte, Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018, "Por la cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional", Diario Oficial 50.679 (Colombia, 3 de agosto de 2018), <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/5775/plan-nacional-de-vias-para-la-integracion-regional/>

los ingresos de la población campesina. El PNVIR tiene como propósito intervenir la red vial regional, incluyendo vías secundarias y terciarias, así como la red fluvial y el transporte aéreo, con el fin de mejorar las condiciones de la agricultura y el trabajo de las familias y comunidades campesinas. Esta intervención es crucial para erradicar la pobreza rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad<sup>536</sup>.

El Acuerdo Final propone cinco criterios para la formulación del plan: i) la participación de las comunidades en la priorización y ejecución de las obras; ii) la asistencia técnica y promoción de capacidades organizativas de las comunidades; iii) el estímulo a la economía local mediante la contratación de trabajadores y adquisición de materiales locales; iv) la promoción de soluciones tecnológicas; y v) la importancia de garantizar la sostenibilidad socioambiental. Tomando en consideración lo anterior, el PNVIR se compone de cinco estrategias que buscan asegurar su integralidad y efectividad. Estas estrategias incluyen la creación de zonas para articular las vías, la participación de las comunidades en esquemas asociativos, una metodología de priorización para municipios afectados por el conflicto, el uso de nuevas tecnologías y la incorporación de criterios socioambientales en la priorización de proyectos<sup>537</sup>.

## Plan Nacional de Vías para la Integración Regional



### Principales avances 2023

- El Gobierno nacional, a través de la expedición del Decreto 1961 de 2023<sup>538</sup>, creó el Instituto Nacional de Vías Regionales cuyo objetivo consiste en la construcción, mejoramiento y conservación de vías regionales. El decreto, además, faculta al Instituto para contratar directamente con comunidades rurales, cabildos, organizaciones populares, unidades de economía

536 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/h989r211765>

537 Ibid.

538 Presidencia de la República, Decreto 1961 de 2023 "Por el cual se crea el Instituto Nacional de Vías Regionales. Se determina su estructura, funciones y se dictan otras disposiciones" (Colombia, 2023).





popular, organismos de acción comunal, social, comunitaria y otras formas de organización social, grupos o comunidades étnicas.

- El componente de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto reporta 505 convenios solidarios con organizaciones de la acción comunal contratados de 150 que se tenían proyectados. Los 505 convenios fueron suscritos en el tercer trimestre<sup>539</sup>.
- En el desarrollo de la estrategia del PNVIR, el Ministerio de Transporte identificó corredores estratégicos en comunidades étnicas<sup>540</sup>. Estos fueron integrados en un capítulo específico sobre asuntos étnicos dentro de los planes viales de 10 municipios, contando con la participación activa de las organizaciones étnicas<sup>541</sup>.

### Principales retos 2023

- Los reportes del Ministerio de Transporte del indicador A.23 “Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento” dan cuenta de la desaceleración de su implementación en municipios PDET y no PDET durante 2023. En los municipios no PDET, el Ministerio de Transporte estableció como prioridad para el año 2023 la construcción o mantenimiento de 4.142 km, y hasta octubre el avance era de 797,56 km, lo que representa el 19% de la meta propuesta. Por otro lado, en las zonas PDET, la meta era de 414 km, logrando un avance de 140,7 km, equivalente al 34%.

539 “F.464 Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 28 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SRanbKwSegzX6LRg>.

540 Ministerio de Transporte, “Informe cualitativo Plan de Vías para la Integración Regional” (Bogotá, 30 de septiembre de 2023).

541 Los municipios que aprobaron planes viales que incluyen un capítulo étnico son: i) Túquerres – Nariño; ii) San Roque – Antioquia; iii) Buriticá – Antioquia; iv) Guadalajara de Buga - Valle Del Cauca; v) Santa Bárbara – Antioquia; vi) Maceo – Antioquia; vii) El Peñol – Antioquia; viii) Icononzo – Tolima; ix) Río Iro – Chocó; y x) Riosucio- Chocó.



**El Ministerio del Trabajo avanzó en la implementación del Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, pero se requieren de esfuerzos adicionales para cumplir con las estrategias dirigidas a las personas adultas mayores y las mujeres.** El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales fue adoptado por el Ministerio del Trabajo a través de la Resolución 2951 de 2020<sup>542</sup>. Este plan tiene por objetivo principal promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incentivar el trabajo decente y la formalización laboral, y facilitar el acceso y mejorar la cobertura del sistema de protección social. En ese marco, el plan fijó nueve estrategias que contienen elementos relacionados con la prevención del trabajo infantil, la protección del adulto mayor rural, el fortalecimiento organizativo, la promoción del empleo para personas en condición de discapacidad y mujeres en áreas productivas no tradicionales, potenciar la comprensión en materia de derechos y obligaciones laborales a los trabajadores y empresas agrarias, fortalecer el sistema de inspección, e impulsar proyectos ambientalmente sostenibles, entre otros<sup>543</sup>. Este plan está compuesto por 24 indicadores: 20 del PMI y cuatro nuevos agregados posteriormente.

## Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales



### Principales avances 2023

- Durante el 2023, en el marco de la estrategia de erradicación del trabajo infantil, el Ministerio del Trabajo realizó algunas acciones. Entre ellas, realizó el lanzamiento de la campaña: “Por una nueva generación sin trabajo infantil, niñas, niños y adolescentes por la paz y la vida”. Adicionalmente, el Ministerio del Trabajo realizó 19 jornadas de sensibilización para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador en 40 municipios en las que participaron 954 niñas, niños, adolescentes, empleadores, personas del campo de la docencia,

542 Ministerio del Trabajo, Resolución 2951 de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales” (Bogotá, 29 de diciembre de 2020).

543 Ministerio del Trabajo, “Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales”.



entre otros. Finalmente, la entidad desarrolló asistencias técnicas a 28 Comités Interinstitucionales de Erradicación del Trabajo Infantil y sus Peores Formas (CIETIS) departamentales y 435 municipales<sup>544</sup>. Estas asistencias técnicas tienen por objetivo dejar capacidades instaladas en los territorios para la inclusión de la Política Pública para la Prevención y Erradicación de Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador en los PDT<sup>545</sup>.

- Con miras a garantizar la protección social de personas del campo en edad de jubilarse, el Ministerio del Trabajo implementó algunas acciones. Entre ellas, el Ministerio expidió la Resolución 1893 de 2023, que ordena el giro de recursos del Fondo de Riesgos Laborales a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) para el pago de las primas de microseguros otorgados por el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Además, con corte a septiembre de 2023, el Ministerio del Trabajo realizó nueve ciclos de pagos de nóminas mensuales de subsidios del programa “Colombia Mayor”, que beneficiaron a 697.676 personas. De éstas, 293.744 se encuentran en municipios PDET<sup>546</sup>. Es de mencionar que el Ministerio del Trabajo no incluyó en el SIPO avances para el 2023 sobre los cupos asignados en “Colombia Mayor” a nivel nacional como en municipios PDET.
- El Ministerio del Trabajo reportó en el informe cualitativo<sup>547</sup>, hasta septiembre de 2023, avances en la estrategia para fomentar la participación de las mujeres en áreas productivas no tradicionales. Destacó la incorporación de 14 organizaciones al Programa Equipares y la oferta de 44.250 cupos para educación técnica y tecnológica en 169 municipios PDET a través del SENA, asignando el 61% de estos cupos a mujeres. Aunque la participación femenina fue mayoritaria, se observó una inclinación hacia programas vinculados al sector de servicios en lugar de los sectores industrial o primario. Esto sugiere la necesidad de

544 A través de estos acompañamientos el Ministerio del Trabajo benefició a 1.977 personas.

545 Ministerio del Trabajo, “Informe Cualitativo. Avance Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales. Corte: septiembre 30 de 2023” (Colombia, septiembre de 2023).

546 Ibid.

547 Ibid.



promover en mayor medida las opciones relacionadas con los otros dos sectores, que constituyen sectores no tradicionales para las mujeres, énfasis de esta estrategia.

- En el transcurso del tercer trimestre, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) realizó cinco jornadas con población étnica llegando a 188 ciudadanos y ciudadanas. Estas jornadas tuvieron el propósito de acercar la oferta, brindar asesoría y educación financiera sobre los mecanismos de protección a la vejez que administra la entidad, como el Régimen de Prima Media (RPM) y el Programa de BEPS.

### Principales retos 2023

- El plan no incluye medidas relativas a la protección del embarazo, parto y lactancia con enfoque en las mujeres trabajadoras del campo, como lo establece el Acuerdo Final, a pesar de que sí se incluyen acciones relacionadas con lactancia en el marco del Sistema para la Garantía del Derecho Humano a la Alimentación.
- Es necesario que se cree en el PMI un indicador que permita hacer seguimiento a la implementación de acciones encaminadas a la promoción de la vinculación laboral de la mujer en áreas no tradicionales, que complemente el indicador D.G.4 específico para los territorios con programas de sustitución voluntaria de cultivos. Además, en la mayoría de las estrategias del plan no se establecieron metas diferenciales para las mujeres, por lo que no es posible identificar una estrategia transversal de género en la implementación.
- En los municipios PDET es crucial renovar los espacios de participación para potenciar el desarrollo de habilidades de los funcionarios y las funcionarias en temas fundamentales como la inclusión laboral de personas con discapacidad, las mujeres y las comunidades étnicas.



**El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRECFC) presentó rezagos en indicadores clave, por lo que se adoptaron ajustes institucionales para su corrección.** En abril de 2020, el MADR a través de la Resolución 091 adoptó el PNRECFC<sup>548</sup>. Este plan tiene como objetivo impulsar la producción agrícola, familiar y campesina, garantizando el acceso democrático y sostenible al agua a través de infraestructura de riego drenaje y prevención de inundaciones. El PNRECFC abarca todo el país y se enfoca en zonas con potencial de irrigación y presencia de agricultura campesina incluyendo los municipios PDET. El plan incluye como criterios de acción soluciones tecnológicas adecuadas para riego y drenaje, la recuperación de la infraestructura de riego, la promoción de prácticas sostenibles del agua y la mitigación de los riesgos originados por el cambio climático, el acompañamiento a asociaciones de usuarios de distritos de riego, y la promoción de la organización y asociatividad en riego, incluida la participación de las mujeres en las asociaciones de riego y en la asistencia técnica, y la sensibilización en el enfoque de género<sup>549</sup>.

## Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria



### Principales avances 2023

- Durante 2023 fueron realizados estudios de preinversión para identificar 935 posibles hectáreas de riego a implementar. La meta anual era de 600, por lo tanto, fue superada en un 55%<sup>550</sup>.
- El MADR y la ADR están en proceso de consecución de recursos por medio de la suscripción de un crédito con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el BM “para un Programa de Riego para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”<sup>551</sup>.

548 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, Resolución 091 de 2020 “Por el cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones” (Bogotá, 2020) <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%2000091%20DE%202020.pdf>

549 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, Resolución 091 de 2020 “Por el cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones” (Bogotá, 2020) 23-24.

550 “PNS.1.4 Área con estudios de Preinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados)”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, Reporte General, <https://siipo.dnp.gov.co/reporte/UA3icpxDfk7KtKhii2ujiuAufDiVLkH0ivwYzRwZEoVS3qYcbAuNlr4o7dzTzDwmbKqPn0ufg2P1rXS-8KYd9Xg5VvJM6>

551 Agencia Nacional de Riego “Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Corte: Julio – Septiembre 2023” (Bogotá, octubre 2023).



- El artículo 36 del PND establece que las entidades territoriales, las instituciones públicas y la ADR por medio del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) podrán financiar obras de adecuación de tierras en distritos privados propiedad de organizaciones de usuarios. Asimismo, podrá financiar en el marco de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) las etapas de preinversión e inversión<sup>552</sup>.
- Adoptó el reglamento para la formulación, estructuración, aprobación y ejecución de los PIDAR que incluyen medidas que facilitan la inclusión de proyectos relacionados con sistemas de riego y drenaje<sup>553</sup>.

### Principales retos 2023

- El compromiso de implementar sistemas de riego intra-prediales fuera de distritos de riego en zonas no PDET tenía como meta anual irrigar 2.807 hectáreas. A junio de 2023, no se reportó ninguna. Sin embargo, se identificó que hay ocho PIDAR en curso, los cuales tienen componentes de riego intra-predial y podrían cubrir un área potencial de 323,48 hectáreas en nueve municipios<sup>554</sup>. En cuanto a sistemas de riego intra-predial fuera de distritos de riego en zonas PDET, se reportaron 90 hectáreas implementadas de 1.205 proyectadas. Actualmente, cinco PIDAR están en proceso de implementación que tiene un potencial de irrigación de 785 hectáreas<sup>555</sup>.
- Durante 2023 se proyectó la meta de 319 hectáreas rehabilitadas en distritos de riego en zonas no PDET, pero no se reportó ninguna hectárea. En cuanto a zonas PDET, se proyectaron 182 hectáreas en distritos de riego pero ninguna fue entregada. Aunque la ADR reportó que está en proceso de culminación

552 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023), artículo 35, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

553 Agencia Nacional de Riego "Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Corte: Julio – Septiembre 2023" (Bogotá, octubre 2023).

554 "PNS.1.2 Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 24 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detalle-publicoindicador/DxOvQqssKArLr65r>

555 "PNS.1.1 Área con proyectos de adecuación intra-predial finalizados fuera de distritos en municipios PDET", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 24 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/VxLnMassKAAbcYqPt7ti>



la rehabilitación del distrito de Algeciras (Huila), el cual no ha sido entregado, y se contrató la rehabilitación del distrito de Aguablanca en Santander de Quilichao (Cauca).

**El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria cumplió con los objetivos trazados para 2023.**

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria se basa en la importancia de la generación de ingresos como medio crucial para la promoción social en Colombia, especialmente en el contexto rural, donde más del 90% de la población se considera pobre o vulnerable. Este plan se centra en superar desafíos como la transferencia tecnológica, el financiamiento, la gestión de riesgos, la asociatividad y la comercialización en la Economía Campesina Familiar y Comunitaria (ECFC). Este plan tiene como objetivo aumentar los ingresos en la ruralidad mediante el fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión de riesgos. Sus estrategias incluyen mejorar el entorno institucional para el emprendimiento rural, fortalecer la asociatividad productiva y facilitar el acceso a financiamiento y gestión del riesgo para impulsar el desarrollo sostenible de emprendimientos rurales.

**Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria**



**Principales avances 2023**

- La Comisión Nacional del Crédito Agropecuario amplió el universo de beneficiarios de las LEC a personas beneficiarias del PNIS, personas en proceso de reincorporación, así como una nueva línea de Economía Verde<sup>556</sup>.
- Aumentó el subsidio a la tasa en las líneas de Desarrollo Productivo y Mujer Rural en hasta un 12,9%<sup>557</sup>. Entre 2017 y septiembre de 2023, han sido 1.106.982 mujeres rurales las que

556 Comisión Nacional del Crédito Agropecuario, Resolución 05 de 2022, "Por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el año 2023 y otras disposiciones" (Colombia, 2022) [https://www.finagro.com.co/sites/default/files/field\\_mt\\_legal\\_table/node/2023-01/Resolucion%20No.%205%20de%202022%20%281%29.pdf](https://www.finagro.com.co/sites/default/files/field_mt_legal_table/node/2023-01/Resolucion%20No.%205%20de%202022%20%281%29.pdf)

557 Comisión Nacional del Crédito Agropecuario, Resolución 07 de 2023, "Por la cual se modifica la Resolución 05 de 2022 de la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario por la cual se establece el Plan Anual de ICR y LEC para el año 2023 y otras disposiciones" (Colombia, 2023).

- han accedido a este tipo de créditos, el 36,9% del total. Desde el inicio de la implementación se registra un aumento de cuatro puntos porcentuales en este indicador<sup>558</sup>, con un crecimiento progresivo anual desde 2019.
- De enero a septiembre de 2023, 382.405 personas fueron beneficiarias de créditos blandos, de las cuales 135.656 fueron mujeres. En zonas PDET fueron beneficiadas 68.489 personas<sup>559</sup>.
- En relación con los seguros de cosecha, la meta establecida para Finagro en 2023 era que el 32% del total de hectáreas aseguradas correspondiera al perfil de pequeño productor. Durante el 2023 se logró asegurar 92.909,1 hectáreas, de las cuales 72.922,82 fueron de pequeños productores. Esto significa que el 78% del total de hectáreas aseguradas se alineó con el perfil de pequeño productor, superando la meta inicial en un 146%<sup>560</sup>.
- En el 2023, el componente de acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera logró que 18.883 productores fueran acompañados de 19.341 proyectados y 3.810 de 3.484 proyectados en zonas PDET, logrando un 97% de cumplimiento de la meta con corte a septiembre a nivel nacional y un 109% en zonas PDET<sup>561</sup>.

### Principales retos 2023

- Hasta septiembre de 2023, el Gobierno nacional no avanzó en la formalización de la Mesa Técnica Nacional para la Generación de Ingresos, la Asociatividad Rural y la Comercialización Rural. En octubre, se adoptó el Decreto 1623 de 2023 para el componente de Capital Semilla, un componente pendiente de implementación desde la adopción del plan, estableciendo un mecanismo de proyectos productivos sostenibles a nivel individual y comunitario en el marco de los programas de acceso

558 Finagro, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, 11 de diciembre de 2023).

559 Finagro, "Informe para Instituto Kroc" (Bogotá, 11 de diciembre de 2023).

560 "A.455 Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ABricqsSIzdrLdn>.

561 "A.87 Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto* (Colombia, septiembre 2023) <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Ugv9OqsSYVzO6LIg>.





a tierra. No obstante, aún es necesaria la reglamentación, operativización y formulación de la ficha técnica en SIPO de dicho programa.

- A pesar del aumento porcentual en el indicador relativo al acceso de mujeres a créditos blandos, lideresas campesinas y rurales han manifestado su preocupación con respecto a las dificultades que enfrentan las mujeres rurales para acceder a los créditos, en tanto los requisitos para su obtención, desconocen la realidad de las situaciones en las que ellas se encuentran<sup>562</sup>. Aunque en 2023 el MADR avanzó en acciones de alistamiento para la puesta en marcha del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales (FOMMUR)<sup>563</sup>, mediante la adopción de su Manual Operativo<sup>564</sup> y la suscripción del Convenio Interadministrativo con el Fondo Mujer Emprende (FME) para su administración y operación<sup>565</sup>, no se evidencian aún acciones que concreten la articulación con este Plan Nacional, tal y como éste establece<sup>566</sup>. Teniendo en cuenta la centralidad del FOMMUR para el fortalecimiento de actividades productivas rurales para las mujeres, avanzar en esta articulación es fundamental.

**El Plan Nacional de Educación Rural tuvo resultados modestos, aunque el Gobierno nacional incorporó elementos en el PND que respaldan compromisos relacionados con la educación superior y está en proceso de aprobar una reforma educativa, lo que podría fortalecer la educación rural.** A través de la expedición de la Resolución 021598 de 2021, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) adoptó el Plan Especial de Educación Rural (PEER)<sup>567</sup>. La principal finalidad de este plan consiste en fortalecer las condiciones para que las niñas, los niños, y las personas adolescentes y

562 Muchas mujeres no tienen vida crediticia o se encuentran reportadas en la central de riesgos de datos crédito por diversas situaciones, muchas relacionadas con situaciones de pobreza. "Primer Encuentro Nacional de Género, Mujeres Rurales y Diversidades Constructores de Paz desde los Territorios PDET "Tulia Carrillo Lizarazo" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Agencia de Renovación del Territorio, Bogotá, Colombia, 17 y 18 de enero de 2024).

563 El FOMMUR fue creado mediante la Ley 731 de 2002, Ley de Mujer Rural y sólo hasta 2021 inició el proceso para su puesta en funcionamiento.

564 Adoptado mediante la Resolución 0295 de 2023.

565 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Dirección de la Mujer Rural, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

566 El Plan Nacional Sectorial para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, estableció que se promoverá "la articulación de estrategias de cofinanciación con el FOMMUR", 52 y 53.

567 Ministerio de Educación Nacional, Resolución 021598 de 2021, "Por la cual se adopta el Plan Especial de Educación Rural (PEER) en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" (Bogotá, 17 de noviembre de 2021).



adultas que habitan en la ruralidad cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad<sup>568</sup>. El PEER, para cumplir con su objetivo, cuenta con cinco componentes: i) atención integral a primera infancia; ii) estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media; iii) acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales; iv) apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad; y v) fortalecimiento institucional, intersectorialidad y alianzas. Igualmente, este plan contempla la estrategia de formación profesional de mujeres en carreras no tradicionales<sup>569</sup>.

## Plan Nacional de Educación Rural



### Principales avances 2023

- El PND incluyó como política la “gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas, bajo criterios de vulnerabilidad socioeconómica, de equidad territorial y poblacional”<sup>570</sup>, esto como una medida para garantizar la educación superior para personas jóvenes que históricamente no han podido acceder a ésta. Dicha política es desarrollada con más detalle por el Decreto 2271 de 2023<sup>571</sup>. Adicionalmente, el Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley estatutaria a través del cual pretende regular el derecho fundamental a la educación<sup>572</sup>.
- Este proyecto de ley estatutaria precisa que la accesibilidad debe ser entendida como la obligación de garantizar el derecho en una

568 Ministerio de Educación Nacional, “Plan Especial de Educación Rural” (Bogotá, 2021).

569 Ibid.; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

570 Congreso de la República, Ley 2307 de 2023, “Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 52.473 (Colombia, 2023).

571 Ministerio de Educación Nacional, Decreto 2271 de 2023, “Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar la Ley 2307 de 2023 y el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023” (Colombia, 2023).

572 Ministerio de Educación Nacional, Proyecto de Ley Estatutaria 224C “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones” (Colombia, septiembre 2023).



localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología, y de eliminar las barreras de acceso. Además, el texto del proyecto reconoce las estrategias de educación rural y campesinas y ordena su inclusión dentro de las proyecciones pedagógicas. Asimismo, reconoce los sistemas educativos propios de los pueblos étnicos y la importancia de que éstos se articulen con el sistema educativo nacional.

- Finalmente, el proyecto estipula la obligación del Estado de adoptar políticas, planes, programas y estrategias que se ajusten a las necesidades y particularidades del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección y de la población rural, de tal manera que se garantice su derecho fundamental a la educación. Para ello, el Estado deberá reconocer el relacionamiento de esta población con la tierra, que se basa en “la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”<sup>573</sup>.
- Los tres indicadores que reportan avances cuantitativos sustantivos son Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada con un avance del 100%. Las 95 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) que continúan prestando el servicio de alimentación<sup>574</sup>.
- De las 95 ETC, 70 han contratado servicios de transporte beneficiando a 168.112 estudiantes lo que equivale a un cumplimiento del 73%<sup>575</sup>. El tercer indicador “Número de cupos en formación profesional integral en municipios PDET” reporta un cumplimiento del 90% lo que equivale a la apertura de 442.450 cupos ejecutados en formación profesional en zonas PDET de 490.881 proyectados<sup>576</sup>.

---

573 Ministerio de Educación Nacional, Proyecto de Ley Estatutaria 224C “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la educación y se dictan otras disposiciones” (Colombia, septiembre 2023) artículo 19.

574 “A.54 Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, (Colombia, septiembre 2023) <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/VgykMKxJ-FFzB76Uh>

575 “A.57 Porcentaje de Secretarías de Educación Certificadas con transporte escolar rural contratado que cumpla con la normatividad”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, (Colombia, septiembre 2023) <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/SU7iNaxJEFzM77I4>

576 “PNS.8.3 Número de cupos en formación profesional integral en municipios PDET”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, (Colombia, septiembre 2023) <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Dx2hO6ssFgz-MtLNq>



## Principales retos 2023

- Las metas anualizadas sobre entregas de sedes rurales construidas y mejoradas no fueron actualizadas después de 2022, pero el plan contempló como meta del cuatrienio 2022-2026 la construcción o mejoramiento de 5.480 sedes. Frente a estas metas en el SIPO no se reportó ninguna gestión o avance. Al respecto, las metas del cuatrienio del MEN y las del PEER difieren, pues la entidad le señaló al Congreso que su meta consiste en construir o mejorar 19.500 ambientes educativos y que para junio de 2023 había entregado 1.394. De éstos, no se especificó cuántos se ubican en zonas rurales<sup>577</sup>.
- Es necesario dar celeridad al cierre del proceso de concurso para provisión de vacantes de docentes en zonas rurales. Con corte a junio de 2023, el MEN reporta que el “concurso rural se encuentra en la etapa de publicación de respuesta a reclamaciones y resultados definitivos de la prueba de valoración de antecedentes - ZONA RURAL, en el marco del Proceso de Selección No. 2150 a 2237 de 2021, 2316 y 2406 de 2022 - Directivos Docentes y Docentes”<sup>578</sup>.
- En 2023 este plan presentó pocos avances en la implementación de la estrategia de formación profesional de mujeres en carreras no tradicionales. Aunque el MEN reportó acciones para la definición de la estrategia<sup>579</sup>, no se registraron avances específicos para cada una de sus líneas. Este aspecto reafirma las limitaciones que ha tenido la estrategia con respecto a la transversalidad del enfoque de género en todas las líneas, así como la ausencia de una propuesta particular para el abordaje

577 Ministerio de Educación Nacional, “Informe de Gestión 2022-2023, Congreso de la República”, (Bogotá, 2023) [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377\\_recurso\\_25.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-385377_recurso_25.pdf)

578 Ibid.

579 “A.G. 13. Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigencia enero a septiembre 30 de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/ThHnY6xJegaLsPI4>.



de género en la ruralidad<sup>580</sup>. La PGN por su parte, alertó en su reciente informe sobre limitaciones en el impacto que ha tenido la estrategia y su ineficacia para reducir las brechas de género en disciplinas no tradicionales para las mujeres<sup>581</sup>.

**Aunque se expidieron normas relevantes para materializar los objetivos del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, su implementación presentó bajos niveles.**

El Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación fue adoptado mediante la Resolución Conjunta 213 de 2022<sup>582</sup>. El objetivo central del plan es “garantizar, de manera progresiva, el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas”<sup>583</sup>. Para ello, este documento cuenta con tres objetivos específicos: i) implementar el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación en los territorios rurales que incentive y afiance la coordinación y la participación ciudadana; ii) incrementar las capacidades y oportunidades de las familias y comunidades rurales para acceder a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, mediante el desarrollo de programas alimentarios pertinentes y el fomento de la educación alimentaria y nutricional; y iii) contribuir a mejorar las condiciones de producción y de comercialización de las economías campesinas, familiares y comunitarias en las áreas rurales, mediante el apoyo a las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales<sup>584</sup>.

580 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

581 Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Colombia, 2023), <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versión%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

582 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Resolución Conjunta 213 de 2022, “Por la cual se adopta el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación formulado en cumplimiento de lo establecido en los Puntos 1 y 1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (Bogotá, 13 de julio de 2022).

583 Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), “Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación” (Bogotá, julio de 2022), 49.

584 *Ibid.*, 49 - 55.



## Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación



### Principales avances 2023

- El PND contempló dentro de sus ejes transformacionales aquel relativo al derecho humano a la alimentación. Este eje, que comprende los pilares de disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos, establece las bases para que se logre la soberanía alimentaria de manera progresiva y se garantice la alimentación para todas las personas en el territorio colombiano, reconociendo las dietas y gastronomías locales. En este marco, el PND creó el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición.
- La norma creó “Hambre Cero” como parte del Sistema de Transferencias, cuyo propósito consiste en orientar recursos para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza y vulnerabilidad. Adicionalmente, el PND delegó en el Ministerio de Salud y en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) la facultad de establecer las áreas de recuperación nutricional en los territorios, de tal manera que allí se implementen modelos integrales de acción para contribuir a la garantía del derecho humano a la alimentación<sup>585</sup>.
- En línea con el PND, varios congresistas presentaron en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 128<sup>586</sup>, que pretende crear el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y reestructurar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este proyecto busca crear el órgano de coordinación del Sistema, aspecto que resulta relevante, pues no fue contemplado en el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación ni en el PND. Además, tiene en cuenta los diferentes aspectos establecidos en el Acuerdo Final en clave del enfoque de género<sup>587</sup>.

585 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”, Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

586 Congreso de la República, Proyecto de Ley 128/2023C, “Por el cual se crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación, se reestructura la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones” (Colombia, 2023).

587 Ibid.



- El ICBF indicó que, en el marco de la estrategia de atención y prevención a la desnutrición, superó las metas anuales establecidas. La meta buscaba la atención de 8.486 cupos para los programas “1.000 días para cambiar el mundo” y “Centros de Recuperación Nutricional”. Sin embargo, el ICBF, con corte a junio de 2023, ejecutó 8.788 cupos en 158 municipios PDET<sup>588</sup>.

### Principales retos 2023

- La promoción de los planes de seguridad alimentaria departamentales no varió desde el 2022. En 2023 se mantuvieron los 28 territorios con planes, que corresponden a 27 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, equivalentes al 84% del total. Bajo este panorama es clave la actualización de los planes formulados previamente a la adopción del plan y a futuro en concordancia con las disposiciones, políticas, planes y proyectos que se incluyan en la reglamentación del Sistema Para la Garantía del Derecho a la Alimentación<sup>589</sup>.
- El MADR adelantó gestiones relacionadas con la construcción participativa y la socialización con las comunidades del Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de la Guajira. Lo anterior, en el marco del Convenio de Cooperación 20220691 suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No obstante, para la fecha de corte de este informe dicho plan no había sido adoptado<sup>590</sup>.
- No se reportó ningún avance en el indicador que mide la aprobación de construcción o rehabilitación de plazas de mercado, pues no se viabilizaron iniciativas en 2023. Sin embargo, se identifica una baja tasa de entrega de obras en las vigencias pasadas, ya que de 33 obras reportadas, siete están en ejecución, una en proceso de liquidación

588“PNS.7.4 Número de cupos atendidos en la estrategia de atención y prevención de la desnutrición infantil en los municipios PDET”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TgrqYcbAdassFgjbrqN1>

589 “A.108 Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Cgykd648JlzRrqqw>

590 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN. Informe de Avance Indicadores PMI A.108”.



una recibida por la interventoría, 23 suspendidas, una suspendida por incumplimiento y tres terminadas. En zonas PDET hay dos en ejecución, una entregada al municipio y tres suspendidas<sup>591</sup>.

**El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVISR) presentó rezagos en todos los indicadores y los niveles de implementación fueron incipientes.** El PNVISR, tiene como objetivo ejecutar la Política Pública de Vivienda Rural con el propósito fundamental de mejorar las condiciones de vida, reducir el déficit habitacional y contribuir a la reducción de la pobreza y al desarrollo rural sostenible. Esto teniendo en cuenta que Colombia se encuentra en una grave situación de déficit habitacional, en el 2022 30,4% de la población se encontraba en déficit, el 7,3% de tipo cuantitativo y el 23,1% cualitativo. En lo rural disperso la situación es más crítica pues el 21,2% se encuentra en déficit cuantitativo y el 44,3 % cualitativo<sup>592</sup>.

Para superar esta situación este plan cuenta con seis estrategias para cumplir este propósito: i) diseñar e implementar una metodología de focalización para vivienda de Interés Social Rural VISR; ii) diseñar un modelo operativo que defina los instrumentos, actores y etapas para la inversión eficiente de los recursos y la entrega oportuna de viviendas; iii) crear alineamiento y parámetro para soluciones de vivienda de interés social rural que incluyan componentes de saneamiento; iv) crear estrategias de participación, diálogo social y relacionamiento en los proyectos de VISR; v) acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación interinstitucional, en especial en los diversos niveles de gobierno; y, vi) diseñar un sistema de información y seguimiento de la política.

El plan se evalúa a través de indicadores clave relacionados con la entrega de nuevas viviendas, mejoras en viviendas existentes y la implementación de soluciones habitacionales estructuradas con la participación activa de la comunidad. Asimismo, se incorporan mediciones específicas para estas variables con un enfoque territorial en los PDET y consideraciones de género.

591 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, "Solicitudes de construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales aprobadas en municipios No PDET", (septiembre, 2023). Para 2023, de las 33 obras que fueron financiadas en vigencias pasadas, siete estaban en ejecución, una en proceso de liquidación, una fue recibida por la interventoría, 23 suspendidas, una suspendida por incumplimiento y tres terminadas. En municipios PDET había dos obras en ejecución, una fue entregada y tres más se encontraban suspendidas.

592 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, noviembre de 2023) 172.



## Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural



### Principales avances 2023

- El MVCT emitió la Resolución 0725 la cual va a mejorar el proceso de focalización para la población rural más vulnerable, los costes de interventoría se excluyen del subsidio y se aclaran los requisitos, responsabilidades y roles de los beneficiarios, incluyendo esquemas de construcción asociativos, comunitarios y autogestionados. Bajo este marco de política se implementarán dos programas nuevos “Mi Casa en el Campo” que apunta a la vivienda rural nueva y tiene una meta de entregar 10.000 viviendas en el cuatrienio e igualmente “Cambia Mi Casa Rural” que apunta a mejoramientos de vivienda rural y tiene una meta de 30.240 entregas de mejoramientos<sup>593</sup>.

### Principales retos 2023

- Hasta septiembre de 2023, fueron entregadas 70 viviendas mejoradas de las 2.131 establecidas como meta anual. En zonas PDET, fue entregada una vivienda en 2023. Desde el inicio, se han entregado 157 de 28.631 viviendas mejoradas y 50 en zonas PDET de 8.639. El cumplimiento anual es del 3,3%, con un rezago del 96,7%. Acumulativamente, se ha alcanzado el 0,5% de la meta total, quedando un 99,5% pendiente. La entrega en zonas PDET es el 0,1% anual y el 0,6% acumulativo<sup>594</sup>.
- Durante el 2023 con corte a junio, fueron entregadas 675 viviendas nuevas de las 2.644 establecidas anualmente, 169 en zonas PDET de 2.664. Desde el inicio, se han entregado 984 de 12.943 viviendas nuevas y 169 de 4.402 en zonas PDET. En términos anuales, el cumplimiento es del 25,5%, con un rezago

593 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, “Informe de la audiencia pública de rendición de cuentas 2023”, (Colombia, 2023) [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117\\_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/231117_informe-rendicion-de-cuentas-mvct-1.pdf) [https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2024-01/231231-informe-audiencia-de-rendicion-cuentas-2023\\_0.pdf](https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2024-01/231231-informe-audiencia-de-rendicion-cuentas-2023_0.pdf)

594 “A.66.2 Viviendas mejoradas entregadas”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TA6hYassFhTXtbVg>

del 74,5%. Acumulativamente, se ha alcanzado el 7,6% de la meta total, quedando un 92,4% pendiente. La entrega en zonas PDET es del 6,3% anual y del 3,8% acumulativo.

- El MVCT entregó 341 viviendas nuevas a mujeres entre 2021 y marzo de 2023, es decir un avance del 8% con respecto a la meta acumulada a 2023<sup>595</sup>. La PGN alertó sobre “el potencial impacto en el aumento de los índices de pobreza multidimensional en el campo” que genera el “deficiente avance” en el cumplimiento anual de las metas<sup>596</sup>. Sobre el mejoramiento de vivienda, 71 mujeres accedieron a esta medida entre 2021 y septiembre de 2023, lo que registra un avance de menos del 1% de la meta acumulada a 2023<sup>597</sup>. Específicamente, fueron 36 los mejoramientos de vivienda en 2023, todos a mujeres indígenas.
- Este es uno de los Planes Nacionales que genera mayores preocupaciones dado el incumplimiento año tras año de las metas, especialmente en clave de género. En términos porcentuales y respecto de las metas establecidas a 2022<sup>598</sup>, el MADR avanzó en el 35%<sup>599</sup> frente al número de viviendas nuevas entregadas a mujeres<sup>600</sup> y en el 12%<sup>601</sup> frente a la entrega de mejoramientos de viviendas a mujeres<sup>602</sup>.
- Con relación al enfoque étnico, este plan no tiene indicadores específicos para las comunidades étnicas, por tanto, no se cuenta con metas específicas. Sin embargo, el Ministerio ha realizado reportes de entrega de viviendas nuevas y mejoradas

595 "A.G.9.2. Viviendas nuevas entregadas a mujeres", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigen-  
cias anuales 2021 y 2022, y a marzo 31 de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/TwikM6ssEguAsvMi>

596 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación  
del Acuerdo de Paz", (Colombia, 2023), 612, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delega-da%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementa-ción%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versión%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

597 "A.G.8.2. Viviendas mejoradas entregadas a mujeres", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigen-  
cias anuales 2021 y 2022, y a septiembre 30 de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/Dxdlb6ssEgiNrKB2>

598 Todas las metas relativas a vivienda a cargo del MADR estaban establecidas hasta 2022, pues el plan pasó a ser  
responsabilidad del MVCT. Dado que las metas no se cumplieron, para la fecha de corte de este informe los indicadores  
continuaban abiertos y su implementación se debe prolongar hasta que se cumplan las metas. En el SIPO reposa la  
siguiente información: "[E]ste indicador continúa en seguimiento por rezago en el cumplimiento de su meta global". En  
esa medida, aunque las metas van hasta el año 2022, la entidad debe continuar reportando el avance en los indicadores.

599 El MADR entregó entre 2019 y septiembre de 2023 6.212 viviendas nuevas a mujeres.

600 "A.G.9.1. Viviendas nuevas entregadas a mujeres", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigen-  
cias anuales 2019 a 2022, y a septiembre 30 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/TkvkY6xJegqP6fh7>

601 El MADR entregó entre 2019 y septiembre de 2023 1.045 mejoramientos de viviendas a mujeres.

602 "A.G.8.1. Viviendas mejoradas entregadas a mujeres", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, vigen-  
cias anuales 2019 a 2022, y a septiembre 30 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleclasificaindicador/XBXhaqxJegqYc-bANuqkh>



a comunidades indígenas en el marco del convenio firmado con el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) desde 2021. A junio de 2023 se entregaron 60 viviendas nuevas y se realizaron mejoras en 70 viviendas más en resguardos indígenas ubicados en el departamento del Cauca<sup>603</sup>.

**El MADS en conjunto con el sector de agricultura formularon siete nuevos indicadores para el Plan de Zonificación Ambiental (PZA), lo cual permitirá profundizar la implementación y la transparencia.** El Acuerdo Final contempló, en un plazo no mayor a dos años desde la firma, la formulación e implementación de un PZA con participación activa de las comunidades. El objetivo central del PZA es “Orientar el ordenamiento ambiental de las subregiones y municipios de PDET para el desarrollo sostenible y equitativo y la generación de oportunidades a sus habitantes (...)” y cuenta con cuatro objetivos específicos que buscan: i) cerrar y estabilizar la frontera agraria en las zonas PDET; ii) proteger y dar uso adecuado a las AEIA en las zonas PDET; iii) orientar alternativas productivas para las personas que habitan o colindan con AEIA, equilibrando el medio ambiente y el bienestar y buen vivir de las poblaciones; y, iv) fortalecer la gobernanza territorial y ambiental en las zonas PDET<sup>604</sup>.

El PZA tiene como ámbito de aplicación los 170 municipios PDET<sup>605</sup>. Los ámbitos territoriales de gestión establecidos fueron las AEIA, la frontera agrícola y la franja de estabilización de la frontera agrícola. El PZA estableció las categorías de zonas de manejo, su ubicación y lineamientos de manejo teniendo en cuenta los condicionantes ambientales<sup>606</sup>.

603 “A.66.2. Viviendas mejoradas”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, (30 de septiembre de 2023), <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Dgr5cassFhTlufBi>; “Indicador A.66.2. Viviendas nuevas entregadas”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, (30 de septiembre de 2023), <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/URAbcYqwdKssEgzVqfNk>

604 “Plan de Zonificación Ambiental”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 10 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/vistaciudadanodetallato/45>

605 Si bien el documento del PZA se remite sólo a los 170 municipios, el MADS ha informado que ya adelantó el proceso de zonificación escala 1:100.000 en los municipios PNIS no PDET.

606 Zonas de Manejo: preservación, restauración, uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad, uso sostenible para el desarrollo, protección por alta oferta de SSEE, protección con uso sostenible, uso productivo con reconversión, uso productivo y uso productivo con protección.



## Plan de Zonificación Ambiental



### Principales avances 2023

- El MADS y el MADR durante el 2023 formularon e incluyeron siete indicadores nuevos de PZA en el SIIPO, teniendo en cuenta que a diferencia de otros planes, éste no contaba con acciones específicas en el PMI. Los nuevos indicadores logran abarcar de manera importante las 44 acciones incluidas en la Resolución 1608 de 2021 que adoptó el PZA.
- Los nuevos indicadores y las acciones desarrolladas se resumen en: i) número de hectáreas que ingresan a la frontera agrícola desde la franja de estabilización, de cara a fortalecer los programas de acceso a tierras y estabilizar la frontera; ii) número de zonificaciones ambientales participativas, la meta global de 34 se traza con base en las iniciativas PDET identificadas que se relacionan con este propósito y se espera que se implementen tres zonificaciones anuales desde el 2023 al 2024 y en adelante cuatro anuales hasta el 2031 ; iii) documentos técnicos que promueven la implementación del PZA; iv) hectáreas que amplían el inventario de AEIA a partir de las bases del PZA, lo cual se alinea con el objetivo de proteger las AEIA y darles un uso adecuado; v) instrumentos de ordenamiento y planificación de AEIA, formulados y/o actualizados, con este indicador se espera crear o actualizar planes de manejo, Planes de Ordenación Forestal o Plan de Manejo Forestal; vi) proyectos con alternativas productivas formuladas o en implementación, lo cual busca desarrollar “la producción agropecuaria sostenible y la prestación de servicios ambientales” en el marco de la ECFC, la mujer rural y la estabilización de la frontera agrícola; y, vii) asistencia técnica realizada, donde se mide el número de asistencias prestadas por el MADS a los municipios PDET donde se implementa el PZA.



## Principales retos 2023

- Teniendo en cuenta la reciente formulación de los indicadores para el PZA el nivel de implementación es mínimo. Sin embargo, se identifica que la implementación de cuatro de los siete indicadores depende de la implementación de un proyecto en el marco del convenio entre el BID y el Instituto Alexander Von Humboldt denominado “Zonificación Ambiental Participativa para el Ordenamiento Ambiental y la Gobernanza Territorial”<sup>607</sup>. Esta situación puede generar a futuro dependencia de fuentes de financiación externas para la implementación del PZA.

**El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PLAN AT) no registró nuevos usuarios del servicio de extensión agropecuaria.** El Plan AT, aprobado en mayo de 2022 por medio de la Resolución 132 de 2022<sup>608</sup>, tiene como objetivo fundamental fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria, a través de la provisión de asistencia técnica y tecnológica de calidad, promoviendo avances en aspectos técnicos, productivos, organizativos y sociales. Una de las características importantes de este plan es su enfoque descentralizado, lo que implica que la asistencia integral debería brindarse de manera cercana y adaptada a las realidades locales, para lo cual fueron previstos los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA). Esto con el propósito de lograr la atención efectiva de las necesidades y desafíos de los pequeños productores y productoras, así como de las mujeres cabeza de familia, quienes son priorizadas en el acceso a este servicio. Este plan establece la regulación y supervisión de la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, con la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario.

Otro aspecto relevante es la vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria. Esto implica la utilización de las tecnologías de la comunicación y la información, lo que busca facilitar el acceso a información actualizada y recursos técnicos que contribuyan al mejoramiento de la productividad y

607“Zonificación ambiental participativa para el ordenamiento ambiental y la gobernanza territorial - Fondo Colombia Sostenible”, Fondo Colombia Sostenible, accedido el 15 de diciembre de 2023, <https://www.colombiasostenible.gov.co/fondo/zonificacion-ambiental-participativa-para-el-ordenamiento-ambiental-y-la-gobernanza-territorial/>

608Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 0132 de 2022 “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, formulado en cumplimiento del punto 1.3.3.2 del Acuerdo Final” Diario Oficial 52.022 (Bogotá, 2022) <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000132%20DE%202022.pdf>



la eficiencia de los sistemas productivos. En el marco de la protección de la diversidad agrícola, este plan enfatiza la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas. Esto con el fin de garantizar el acceso de las comunidades a material de siembra óptimo y fomentar su participación activa en el mejoramiento de las semillas, incorporando sus conocimientos tradicionales y propios. Además, se establecen regulaciones socioambientales y sanitarias estrictas en relación con los transgénicos, con el objetivo de salvaguardar el patrimonio genético y la biodiversidad como recursos soberanos de la nación.

El componente central del Plan AT es impulsar la prestación en condiciones de calidad del servicio de extensión agropecuaria. Según la Ley 1876 de 2017, la extensión agropecuaria es el servicio público que tiene como propósito gestionar “las capacidades de los productores agropecuarios, su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo; con el fin de hacer competitiva y sostenible su producción al tiempo que contribuye a la mejora de la calidad de vida de la familia”<sup>609</sup>. El volumen de implementación del plan es medido con base al número de productores y productoras registrados que recibieron el servicio de extensión agropecuaria tanto a nivel nacional como en zonas PDET.

## Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación



### Principales avances 2023

- La ADR está en proceso de reformular las condiciones para habilitarse como Entidad Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria. Lo anterior, con el propósito de vincular a organizaciones étnicas, populares y campesinas como prestadoras de estos servicios, reconociendo prácticas y saberes ancestrales de la ACFC<sup>610</sup>.

609 Congreso de la República, Ley 1876 de 2017, “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 50.461 (Colombia, 2017), 1.

610 “Con campesinos y etnias, ADR construye Hoja de Ruta para creación de estrategias de comercialización y extensión agropecuaria en el país – *Agencia de Desarrollo Rural*”, Agencia de Desarrollo Rural, accedido el 14 de enero de 2024, <https://www.adr.gov.co/con-campesinos-y-etnias-adr-construye-hoja-de-ruta-para-creacion-de-estrategias-de-comercializacion-y-extension-agropecuaria-en-el-pais/>.



- Fue iniciada una licitación para brindar el servicio de extensión agropecuaria a 92.000 personas usuarias, de las cuales el 30% deben ser mujeres respondiendo a las necesidades de los Planes de Extensión Agropecuario Departamentales<sup>611</sup>.
- Con corte a septiembre, la ADR firmó convenios con las universidades de Magdalena, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Cartagena para que presten el servicio de extensión y se adjudicaron recursos para la prestación del servicio a los departamentos de Casanare, Vichada y Cesar, con estas acciones se espera atender a 38.312 usuarios en ocho departamentos<sup>612</sup>.

### Principales retos 2023

- A septiembre de 2023, la ADR no reportó productores y/o productoras que hayan recibido el servicio de extensión agropecuaria en este año<sup>613</sup>
- No ha sido adoptado un sistema de seguimiento y evaluación participativo y comunitario al servicio de extensión agropecuaria como lo exige la Ley 1876 de 2017<sup>614</sup>.

611 "A.78 Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 2 de enero de 2024, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TUjhNqssFFzOtK0j>.

612 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación Corte: Julio – Septiembre 2023" (Colombia, 2023).

613 "A.78 Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 29 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TUjhNqssFFzOtK0j>.

614 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Informe Cualitativo Avance del Plan Nacional Sectorial de Asistencia Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación Corte: Julio – Septiembre 2023" (Colombia, 2023) 11.



## 4. Implementación del Punto 1 desde una perspectiva territorial

**Construcción concertada de la Hoja Ruta de la subregión PDET del Pacífico Medio.** La Hoja de Ruta PDET fue creada durante el cuatrienio 2016-2022 como una herramienta de planeación construida participativamente con actores comunitarios y territoriales para guiar la implementación de los PDET<sup>615</sup>. De las 16 Hojas de Ruta, una por cada subregión PDET, 15 fueron construidas y adoptadas antes de finalizar el Gobierno anterior en agosto de 2022, faltando así la Hoja de Ruta para la subregión Pacífico Medio, integrada por los municipios de Buenaventura, López de Micay, Timbiquí y Guapi. Con la entrada de la nueva administración a la ART y la puesta en marcha de la estrategia Territorio-Nación-Territorio<sup>616</sup>, nuevos diálogos dieron inicio para la construcción de la Hoja de Ruta faltante. El Instituto Kroc documentó esta experiencia de implementación territorial desde la perspectiva del proceso participativo realizado entre la ART y la Mesa Técnica PDET de Pacífico Medio que tuvo lugar durante el 2023 y que permitió que al cierre del periodo de este informe se aprobara la última Hoja de Ruta.

En años anteriores, la subregión de Pacífico Medio enfrentó obstáculos en la implementación de la Hoja de Ruta PDET, como la suspensión de las actividades de los Grupos Motor y la Mesa Técnica PDET de la subregión por más de un año. Una suspensión que entre las comunidades fue conocida como el “Paro PDET del Pacífico Medio”<sup>617</sup>. A partir de agosto de 2022, la apuesta institucional de la ART se redirigió al fortalecimiento de las relaciones con los mecanismos de participación PDET, destacándose como buena práctica el ejercicio de diálogo y concertación adelantado en la subregión de Pacífico Medio.

El primer acercamiento de concertación tuvo lugar durante la participación de una comisión de la Mesa Subregional PDET en el Encuentro Nacional “Avanzar Cumpliendo” entre noviembre y diciembre de 2022<sup>618</sup>. En este espacio

615 “¿Qué es la Hoja de Ruta PDET?”, *Agencia de Renovación del Territorio*, 19 de diciembre de 2023, <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/hoja-de-ruta/#:~:text=%C2%BFQU%C3%89%20ES%20LA%20HOJA%20DE,los%20actores%20de%20los%20territorios>.

616 “Crea espacios de articulación e impulso interinstitucional e intersectorial para la transformación territorial, desde una planeación en doble vía, del Territorio a la Nación y viceversa, recuperando el espíritu del Acuerdo Final y cumplimiento de los PDET, con la consolidación de un esfuerzo sinérgico por parte de los diferentes actores y unidos por un sólo propósito, la transformación territorial, dando importancia a la participación comunitaria incidente”, ART, “Documento complementario al diseño metodológico para la construcción de la Hoja de PDET de la subregión Pacífico Medio” (Bogotá, 2023), 48, [https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15\\_074446\\_1854979571.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-11-15_074446_1854979571.pdf)

617 “Consejo Territorial de Paz”, (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Alcaldía Distrital, Buenaventura, Colombia, 24 de noviembre de 2023).

618 El evento nacional “Avanzar Cumpliendo” tuvo lugar en Bogotá del 29 de noviembre de 2022 al 1 de diciembre de 2023.





se realizó una reunión interna con integrantes de la Mesa Subregional PDET, quienes plantearon propuestas para la concertación. De ella, el Instituto Kroc resalta el reconocimiento de la Mesa Subregional del PDET como instancia de participación, la conformación de una coordinación independiente para el Pacífico Medio, el desarrollo de un plan de choque con asignación específica de recursos en los territorios del Pacífico Medio, la solución de las dificultades en la implementación de obras PDET y ajustes a la metodología de construcción de la Hoja de Ruta, para lo cual la Mesa Subregional PDET ya contaba con un ejercicio de revisión y propuesta de ajuste metodológico<sup>619</sup>.

Frente a estos planteamientos, la ART asumió inicialmente algunos compromisos para avanzar, los cuales fueron confirmados en el marco del CTPRC del distrito de Buenaventura<sup>620</sup> en diciembre de 2022. A su vez, la estructuración de la estrategia Territorio- Nación – Territorio impulsó el encuentro “Avanzar Cumpliendo” en febrero de 2022 en el distrito de Buenaventura. En este encuentro la ART acordó con el Grupo Motor y la Mesa Técnica levantar el cese de actividades en la subregión, reanudar la participación de las comunidades y el proceso de construcción de la Hoja de Ruta, contemplando la participación incidente a través de la concertación e implementación metodológica, con énfasis en el enfoque diferencial étnico y cultural.

Asimismo, este proceso contó con la participación comunitaria de autoridades étnicas y representantes de resguardos indígenas y consejos comunitarios de los cuatro municipios de la subregión PDET del Pacífico Medio. Líderes y lideresas comunitarios realizaron la socialización de los acuerdos con las comunidades en los territorios, restableciendo así la confianza institucional. Esto fue crucial, ya que las comunidades percibían que la relación con la ART se limitaba a los entes territoriales y no incluía las instancias de participación creadas<sup>621</sup>.

La revisión y ajuste de la Hoja de Ruta implicó el desarrollo de mesas de trabajo en los cuatro municipios PDET y un espacio subregional. Este proceso incluyó un ejercicio de interlocución entre la Mesa Subregional PDET y las comunidades, realizado a través de los liderazgos que representan las diferentes organizaciones étnico-territoriales en los municipios. Tras completar esta etapa, la ART realizó el ejercicio de construcción de la Hoja

---

619 Integrante (Mesa Subregional PDET del Pacífico Medio) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 15 de diciembre de 2023.

620 “Consejo Territorial de Paz” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Alcaldía Distrital, Buenaventura, Colombia, 9 de diciembre de 2022).

621 Integrantes (Grupo Motor y Mesa Subregional PDET del Pacífico Medio) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 21 de diciembre de 2023.



de Ruta mediante encuentros en los cuatro municipios, liderados por la mesa subregional PDET y con la participación de los Grupos Motor. Para priorizar las iniciativas dinamizadoras y detonantes (o de corto plazo) fueron revisadas las iniciativas de cada municipio y a nivel subregional en cada mesa. Asimismo fueron conformados grupos de participantes por pilar, donde fueron proporcionadas las orientaciones del ejercicio y cada participante evaluó si el cumplimiento de las iniciativas asignadas aportaba a cada uno de los 45 criterios contemplados en la metodología, relacionando la descripción de las iniciativas con la definición técnica contemplada para cada criterio. Este ejercicio implicaba comprender la terminología y el alcance de los criterios para realizarlo acertadamente. Los resultados fueron socializados en el espacio, permitiendo a los participantes realizar de manera concertada dos ajustes en la priorización de iniciativas<sup>622</sup>.

Finalmente, en noviembre de 2023 fue publicada la Hoja de Ruta, destacándose que las iniciativas relacionadas con las dimensiones étnica, territorial y desarrollo endógeno obtuvieron un puntaje más alto debido al porcentaje asignado por dimensión<sup>623</sup>. Pese a ello, aún persiste el desafío de integrar el enfoque de género, ya que sólo un indicador de la dimensión poblacional abordó específicamente la participación de las mujeres.

De acuerdo con integrantes del grupo motor y la Mesa Subregional PDET, se viene avanzando en una propuesta para la priorización de las 12 iniciativas que tienen etiqueta de “género” y “mujer rural” con miras a avanzar en el cierre de brechas interseccionales. Además, reconocieron que pese a los esfuerzos institucionales, se deben incorporar acciones afirmativas para garantizar la participación de las mujeres y el empoderamiento de las mismas<sup>624</sup>, que posibilite incrementar la incorporación de los temas de género en las agendas del PDET del Pacífico Medio.

---

622 “Espacios Municipales para la Hoja de Ruta”, (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ART, Buenaventura, Colombia, 23, 24 y 25 de julio de 2023).

623 ART, “Hoja de Ruta para la implementación de los PDET en el Pacífico Medio”, (Buenaventura, 2023), 40.

624 “Consejo Territorial de Paz”, (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Alcaldía Distrital, Buenaventura, Colombia, 24 de noviembre de 2023).



## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 1

**A la Agencia Nacional de Tierras (ANT):** redoblar esfuerzos en el proceso de caracterización de los predios ingresados al Fondo de Tierras, especialmente en aquellos casos en los que no hay certeza sobre su estado y continuar con el proceso de diversificación de fuentes de ingreso a este fondo.

**A la Agencia de Desarrollo Rural (ADR):** iniciar la implementación del Decreto 1623 de 2023. Especialmente, poner en marcha la implementación de los proyectos productivos sostenibles en el marco de los programas de acceso a tierra, principalmente focalizando los núcleos de reforma agraria establecidos por el Gobierno y los núcleos de desarrollo forestal e incorporando el enfoque de género.

**A la Agencia de Renovación del Territorio (ART):** incorporar una metodología de revisión de las etiquetas poblacionales a través del proceso de actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Prestar especial atención a las etiquetas de género, mujer rural y a las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población LGBTIQ+, considerando el ejercicio de asociación emprendido por la ART. Velar porque en esta revisión, las iniciativas marcadas promuevan la atención diferenciada de las necesidades de las mujeres rurales a lo largo de los ocho pilares PDET, así como una implementación transversal del enfoque de género en el PDET en su conjunto. Incluir en el proceso de revisión a la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz.

**A la Agencia de Renovación del Territorio (ART):** continuar con los procesos de recuperación de confianza con las comunidades beneficiarias de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para este propósito es clave el fortalecimiento de las Mesas Comunitarias como espacios autónomos para el seguimiento a los PDET, lo que implica otorgarles garantías para su funcionamiento. Asignar el rol de secretaría técnica a las personas que son parte de los Grupos Motor en las Mesas Comunitarias con el objetivo de retomar roles de liderazgo que ya se habían construido durante los últimos años de implementación.

**A los nuevos mandatarios y a las nuevas mandatarias locales en territorios**

**PDET:** construir, a partir de las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) prestando especial atención a la alineación de sus estrategias con los pilares de los PDET. Asimismo, realizar una revisión del banco de proyectos locales existente y promover su articulación con estas estrategias para priorizarlos en la presentación al Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz).

**A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) o quien haga sus veces, al Ministerio de Trabajo y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):**

incluir medidas afirmativas para proteger a las trabajadoras rurales en clave de derechos laborales durante el embarazo, el parto y la lactancia, con enfoque en la protección de la actividad económica. Aprovechar el escenario y contexto de reformulación y revisión de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) para implementar estas medidas.

**Al Ministerio de Transporte:** incorporar el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional en el mandato del nuevo Instituto Nacional de Vías Regionales (INVIR) con el propósito de focalizar y agilizar la implementación de los compromisos de este plan.

**Al Ministerio de Trabajo:** crear mecanismos de comunicación y diálogo con los demás ministerios y entidades implementadoras de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) con el propósito de promover la creación y seguimiento de plazas de trabajo en las zonas PDET. Realizar especial énfasis en la generación de oportunidades laborales para la población en condición de discapacidad y las mujeres en sectores de la Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM por sus siglas en inglés).

**A la Agencia de Desarrollo Rural (ADR):** vincular el mecanismo de compras públicas a todos los subsistemas de la Reforma Rural Integral con el propósito de potencializar la oferta y la producción de alimentos y la productividad de los campesinos y campesinas. Por ejemplo, por medio de la producción de alimentos en Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y en Zonas de Concesiones Forestales Campesinas, y la adecuación de tierras y asistencia técnica, entre otras.



**Al Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DAPS):** identificar y resolver los cuellos de botella que impiden la entrega a satisfacción de las Plazas de Mercado contratadas y financiadas en el marco del Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

**Al Gobierno nacional, a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) o quien haga sus veces, y al Ministerio de Salud y Protección Social como cabeza de sector:** revisar, ajustar y aprobar el Plan Nacional de la Reforma Rural Integral (PNRRI) para el sector de salud de manera articulada y teniendo en cuenta las nuevas políticas públicas, como la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” 2023-2033. Incluir en este plan el enfoque de género y étnico de acuerdo a las solicitudes de las comunidades y en línea con los compromisos del Punto 4 del Acuerdo Final.

**Tabla 5. Normas pendientes de implementación del Punto 1**



Ley que determine la competencia y funcionamiento de la Jurisdicción Especial Agraria y que establece el procedimiento especial agrario y rural.



Ley que modifique la Ley 270 de 1996, determine la integración y estructura de la Jurisdicción Especial Agraria.



Ley que cree el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación.



Ley que adopte medidas en materia de impuesto predial unificado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos por el seguimiento a la implementación.



## Punto 2.

### Participación Política: apertura democrática para construir la paz

El Punto 2 del Acuerdo Final fue previsto con el objetivo de fortalecer la participación política mediante reformas institucionales al sistema político-electoral y el impulso a mecanismos de participación ciudadana para promover una democracia más incluyente, participativa y pluralista. Para este propósito, este punto definió tres tipos de medidas: i) derechos y garantías para el ejercicio de la oposición; ii) mecanismos para fortalecer la participación ciudadana, entre los que se encuentran las garantías para la movilización y la protesta social, el acceso a medios de comunicación, el mejoramiento de las condiciones para el ejercicio del control social, las garantías para la reconciliación y el impulso a la planeación participativa; y, iii) medidas para una mayor participación electoral y política, con énfasis en la participación de mujeres, de los pueblos étnicos y territorios más afectados por el conflicto armado, e incluyendo medidas para reformar el sistema electoral y garantizar su transparencia.

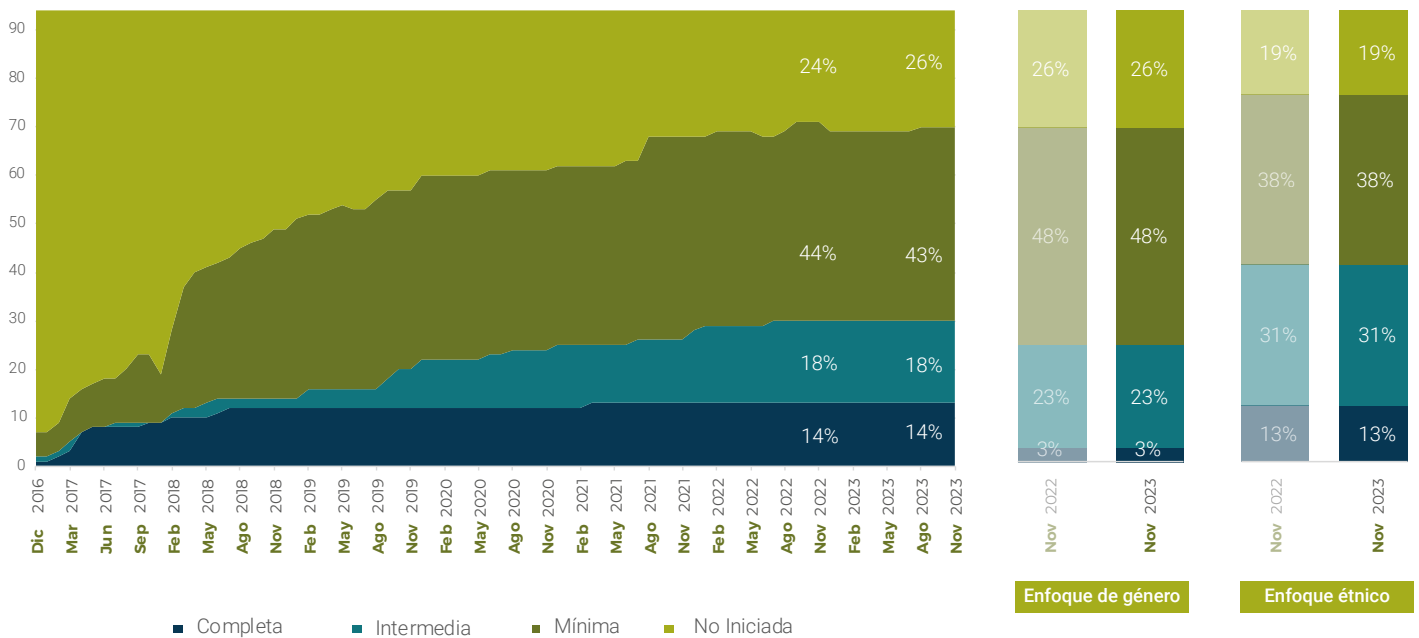
Durante el séptimo año de la implementación del Acuerdo Final, las instituciones implementadoras promovieron acciones importantes que pusieron en el centro de la discusión compromisos pendientes, como la reforma político electoral y las garantías para la protesta social o que sentaron las bases para realizar avances en los próximos años en algunas de las medidas pactadas en este punto, como la reforma al Código Electoral y la ley para prevenir y sancionar la violencia contra mujeres en política. A pesar del resurgimiento de algunos compromisos relegados y el avance en varias medidas, persistieron varios retos de vieja data en materia de garantías para la participación electoral, acceso a medios de comunicación, medidas para la reconciliación y la convivencia, entre otros compromisos del punto. En particular, el desarrollo de las elecciones regionales de octubre de 2023 evidenció la persistencia de retos en materia de transparencia, garantías de seguridad y medidas diferenciales para fortalecer y garantizar la participación de las mujeres, las personas LGBTIQ+ y los pueblos étnicos. Estos retos fueron una de las razones que motivaron los compromisos pactados en el Punto 2, por lo que su persistencia evidencia que continúan siendo un desafío para resolver problemas estructurales de la política electoral en Colombia.

## 1. Estado de la implementación del Punto 2 a noviembre de 2023

De acuerdo con el Gráfico 18, a noviembre de 2023 el 26% de las disposiciones del Punto 2 no había iniciado su implementación y un 43% se encontraba en estado mínimo. Por su parte, el 18% de las disposiciones se encontraba en estado intermedio y el 14% ya había completado su implementación. De acuerdo con la metodología del Instituto Kroc, estos datos muestran que alrededor del 70% de los compromisos sobre participación política, a la fecha de corte de este informe, carecían de evidencia sobre su viabilidad para ser implementados en el tiempo estipulado por el Acuerdo Final.

**Gráfico 18**

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 2 (dic. 2016 - nov. 2023)



Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 se presentaron dos cambios en los niveles de implementación. El primero se dio en diciembre de 2022, cuando las disposiciones en estado mínimo disminuyeron de 44% a 41%, aumentando en esta misma proporción las disposiciones sin iniciar (del 24% al 27%). Este cambio sucedió porque la versión de la reforma política aprobada por el Congreso en primera vuelta eliminó los compromisos del Acuerdo Final que se habían incluido en su primera versión. El segundo cambio se dio en agosto de 2023, pues se presentó un aumento en dos puntos porcentuales en las disposiciones en estado mínimo (quedando en 43% para la fecha de corte de este informe), disminuyendo en un punto porcentual aquellas sin ser iniciadas (quedando en 26% para la fecha de corte de este informe). Esto ocurrió porque fue radicada la reforma a la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, que plantea volver de obligatoria observancia los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT). Por su parte, las disposiciones en estado intermedio y completo no sufrieron ninguna modificación con respecto a su estado en noviembre de 2022. Esto evidenció el estancamiento del Punto 2, el cual es el punto con mayor porcentaje de disposiciones sin iniciar y, después del Punto 1, el segundo con menor número de compromisos completos.

Desde los enfoques de género y étnico, la implementación no presentó movimientos en los niveles de implementación durante el periodo de análisis. El 26% de las disposiciones con enfoque de género del Punto 2 se encontraba sin iniciar su implementación, el 48% estaba en estado mínimo, el 23% en estado intermedio y sólo el 3% había sido completado. Por tanto, los niveles de implementación del enfoque de género en este punto no presentan cambios con respecto a noviembre de 2022. Por otro lado, desde el enfoque étnico no hubo ninguna variación en los niveles de implementación en comparación con su estado a noviembre de 2022, pues a noviembre de 2023 el 19% de disposiciones con enfoque étnico del Punto 3 no había iniciado a implementarse, el 38% estaba en estado mínimo, el 31% estaba en estado intermedio y el 13% había sido completado.

Esta ausencia de cambios en los niveles de implementación tiene que ver principalmente con la imposibilidad de tramitar y aprobar reformas normativas en el Congreso de la República, que hasta el momento han sido archivadas en la discusión legislativa o no han sido presentadas. El estancamiento estuvo relacionado con compromisos que han afrontado dificultades para ser implementados desde hace varios periodos y que no han sido resueltos hasta la fecha. Otros compromisos han presentado rezagos importantes y sólo recientemente empiezan a ponerse en marcha, como es el caso de la





Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Aunque esta política fue aprobada en 2022, ha tenido un rezago de casi dos años y, a noviembre de 2023, su plan de acción aún se encontraba en proceso de formulación.

El estancamiento de las disposiciones con enfoque de género y étnico se debe a que las disposiciones generales a las cuales están asociadas no han iniciado su implementación. También, se debe a que estos enfoques no han sido considerados en los términos que plantea el Acuerdo Final, las medidas dirigidas a su implementación han tenido avances recientemente o vienen siendo implementadas desde hace varios años, esta última situación explica la brecha en la implementación.

A pesar de lo anterior, durante 2023 se presentaron acciones en casi todos los subtemas del Punto 2 que podrían generar cambios en los niveles de implementación en el corto y mediano plazo. El Congreso de la República fue un escenario protagónico en los avances presentados durante el año, pues fueron tramitadas o radicadas varias reformas normativas que pueden materializar los compromisos sobre participación política. Sin embargo, el Instituto Kroc observó que en algunas oportunidades las iniciativas legislativas no consultaron el contenido del Acuerdo Final, lo cual es fundamental para alinear los proyectos de ley con los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final.

Para aumentar los niveles de implementación es necesario que el Gobierno nacional realice una evaluación intermedia de los resultados de las diferentes estrategias desarrolladas para fortalecer la participación ciudadana con el objetivo de estimar su impacto y, con base en ello, realizar los ajustes necesarios para garantizar los objetivos planteados en el Punto 2. Es importante que estas medidas sean adoptadas en el corto plazo para desestancar y acelerar la implementación de este punto, para lo cual la revisión del PMI resulta una tarea esencial. Finalmente, es fundamental que se fortalezca la incorporación del enfoque de género y étnico en las medidas del Punto 2 para aumentar los niveles de implementación de ambos enfoques y cerrar las brechas que se presentan en la actualidad.



## 2. Estado de la implementación del Punto 2 según el PMI

De acuerdo con el PMI, el avance del Punto 2 es medido mediante 86 indicadores, que se distribuyen en tres pilares: i) Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma; ii) Mecanismos democráticos de participación ciudadana; y, iii) Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

De estos 86 indicadores, nueve tienen clasificador de género y 25 clasificador étnico (ver [Anexo Técnico](#)). Todos los indicadores del Punto 2 debieron haber iniciado su implementación entre 2017 y 2021, y 29 debieron terminar antes de 2023. En SIIPO, hasta noviembre de 2023, el Punto 2 presentaba un avance general del 60,08%. Para esta misma fecha, dos indicadores aún no contaban con ficha técnica, destacándose el indicador B.MT.2, que es una de las metas trazadoras del punto destinada a medir la disminución de las violaciones a los derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas. El segundo indicador sin ficha técnica es el B.390, el cual se refiere a la creación de un canal de televisión cerrado para organizaciones políticas y sociales.

El Instituto Kroc identificó siete indicadores que debieron haber finalizado su implementación antes de 2023, pero que contaban con un avance de menos del 75%. Cuatro de estos indicadores tienen clasificador étnico y uno tiene clasificador de género. En seis de los siete indicadores, no se registró ningún avance cuantitativo desde el inicio de la implementación. Estos indicadores, junto con aquellos que no tienen ficha técnica, representan el rezago más grande en la implementación del Punto 2 en el PMI. Es preocupante que la mayoría de los indicadores de este grupo tengan clasificador étnico o de género, lo que es consistente con las brechas identificadas por el Instituto Kroc entre la implementación general del Punto 2 y la de estos dos enfoques.

También se identificaron otros 23 indicadores, que tienen fecha de finalización con posterioridad al año 2023 y un avance inferior al 50%. De éstos, seis tienen marcador étnico y cuatro de género, lo que sigue evidenciando las dificultades para implementar las medidas del Punto 2 teniendo en cuenta estos enfoques. En este grupo de indicadores, se destaca el retraso en aquellos vinculados con la implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP); las garantías para la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización; la planeación participativa; la veeduría ciudadana y la transparencia; la promoción de una cultura democrática y el



impulso a la participación electoral. En su mayoría, estos temas coinciden con aquellos componentes del Punto 2 que presentan menores niveles de implementación.

Finalmente, el Instituto Kroc identificó siete indicadores cuyas metas o avances registrados no guardan relación con los alcances establecidos en el Acuerdo Final y que, en la mayoría de los casos, ya se han dado por cerrados. Se destacan principalmente aquellos indicadores relacionados con las reformas al sistema político-electoral (B.161, B.162 y B.186) y los ajustes normativos e institucionales en materia de protesta social (B.129 y B.135). También se incluye aquí la auditoría al censo electoral (B.169), la cual ha avanzado sin la participación de la ciudadanía y los partidos políticos, así como el plan de capacitación de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios (B.138) pues su implementación no ha tenido en cuenta el enfoque de género.

Con este panorama en el Punto 2, es necesario que la CSIVI haga un especial énfasis en la revisión de los indicadores anteriormente mencionados. En esta revisión se deben tener en cuenta los rezagos en la implementación del enfoque de género y étnico, así como las discrepancias entre los compromisos pactados en el Acuerdo Final y los indicadores que se diseñaron para cumplirlos y que a la fecha de corte de este informe se encuentran ya cerrados. Por su parte, las entidades implementadoras deben tomar medidas para acelerar la implementación de los indicadores que, hasta noviembre de 2023, presentaban una ejecución por debajo del 50% e iniciar la implementación de aquellos indicadores que no han tenido ningún avance a esta fecha.



### 3. Principales avances y retos del Punto 2 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 2 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Congreso de la República:</b> aprobó la reforma al Código Electoral con medidas que fortalecen la aplicación de medios electrónicos en los procesos electorales y la participación de grupos étnicos, mujeres y personas LGBTIQ+.</p>	<p><b>Congreso de la República y Gobierno nacional:</b> promover la construcción de un consenso para transformar el sistema político electoral cuya ausencia se evidenció en el archivo en el Congreso de la propuesta de reforma política.</p>
<p><b>Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC):</b> promovió la creación de nuevos puestos de votación durante las elecciones regionales de 2023.</p>	<p><b>Gobierno nacional, RNEC y Consejo Nacional Electoral (CNE):</b> dirigir esfuerzos para resolver los problemas de transparencia y seguridad en el desarrollo de los procesos electorales, dificultad que se evidenció en las elecciones regionales de 2023.</p>
<p><b>Congreso de la República y Gobierno nacional:</b> adelantaron acciones legislativas y de política pública para fortalecer la participación política de las mujeres y las personas LGBTIQ+.</p>	<p><b>Congreso de la República:</b> aprobar una ley estatutaria sobre el derecho a la protesta y la movilización social y la reforma a la Ley 152 de 1994.</p>
<p><b>Gobierno nacional y Congreso de la República:</b> promovieron el avance de ajustes normativos e institucionales para fortalecer las garantías para la protesta y la movilización social en medio de algunas tensiones por el alcance de estos ajustes.</p>	<p><b>Gobierno nacional, Congreso de la República, RNEC y CNE:</b> superar los obstáculos que persisten para garantizar la participación paritaria de las mujeres, libre de violencia y en igualdad de condiciones.</p>
<p><b>Gobierno nacional y Consejo Nacional de Planeación (CNP):</b> impulsaron reformas a algunos de los principales referentes de política sobre participación ciudadana y planeación participativa, que incluyeron medidas específicas para las mujeres, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y los grupos étnicos.</p>	<p><b>MINTIC:</b> superar los problemas persistentes en la adopción de medidas que promuevan el acceso a medios de comunicación, incluidas las limitaciones en la inclusión del enfoque de género.</p>
<p><b>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC):</b> abrió nuevas convocatorias para dar viabilidad al licenciamiento de emisoras comunitarias y étnicas.</p>	<p><b>Ministerio del Interior y Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP):</b> superar los retos que enfrenta el control social a la gestión pública, particularmente en la formación para el fortalecimiento del rol de las veedurías ciudadanas.</p>
	<p><b>Congreso de la República, Gobierno nacional:</b> superar la declaratoria de inconstitucionalidad de la reglamentación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) por parte de la Corte Constitucional, quien ordenó su nuevo trámite.</p>
	<p><b>Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP):</b> promover la reactivación del CNPRC y de su rol en la política de paz gubernamental.</p>
	<p><b>Ministerio del Interior:</b> avanzar en la implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.</p>



## Medidas efectivas para promover mayor participación política

**La propuesta de reforma política fue archivada en el Congreso de la República evidenciando la ausencia de un consenso para transformar el sistema político electoral.** En diciembre de 2022, después de superar los primeros cuatro debates, el Congreso aprobó el informe de conciliación<sup>625</sup> del proyecto de acto legislativo de reforma política presentada por el Gobierno de Gustavo Petro<sup>626</sup>. A pesar de que el proyecto original<sup>627</sup>, presentado en septiembre de 2022, retomaba los compromisos pactados en el Acuerdo Final para crear un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos y desligar la obtención de la personería jurídica del umbral electoral para reemplazarlo con un número mínimo de afiliados, estas medidas fueron eliminadas desde el primer debate. Sin embargo, en el informe de conciliación de diciembre de 2022 el proyecto de acto legislativo conservaba algunas de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE)<sup>628</sup>, pues establecía que las listas de candidaturas serían cerradas y bloqueadas, además de estar conformadas siguiendo los principios de paridad, alternancia y universalidad<sup>629</sup>. A estas medidas se sumaron varias disposiciones que obligaban a las agrupaciones políticas a escoger sus candidaturas y directivas por medio de mecanismos de democracia interna y garantizando la paridad.

Durante 2023 la iniciativa fue perdiendo los apoyos necesarios para ser aprobada, incluso dentro de los partidos del Gobierno. Esta falta de apoyo estuvo originada en las críticas crecientes a varios de los puntos incluidos en el informe de conciliación, así como a las modificaciones realizadas al proyecto en la ponencia para el quinto debate<sup>630</sup>. En dicha ponencia, fue eliminada la obligación de los partidos de conformar las listas de manera

---

625 Informe de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo No. 243 de 2022 Cámara – 018-2022 Senado acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 006, 016 y 026 de 2022 en primera vuelta, “Por medio del cual se adopta una reforma política”, Gaceta del Congreso No. 1654/22 (Colombia, 2022).

626 Por ser una reforma a la Constitución, los actos legislativos deben superar ocho debates (cuatro en Senado y cuatro en Cámara de Representantes) durante una legislatura para ser aprobados.

627 Proyecto de Acto Legislativo 18/22 Senado, 243/22 Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma política”, Gaceta del Congreso No. 911/22 (Colombia, 2022).

628 Misión Electoral Especial, “Propuestas. Reforma Política y Electoral”, (Bogotá, 2017), <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2017/05/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>

629 Se exceptuaba de esta regla a las listas conformadas exclusivamente por mujeres, personas de identidad de género diversas, minorías y grupos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palequeros y Rrom “o cuya conformación retome el orden de la elección inmediatamente anterior y favorezca la representación efectiva de las mujeres”.

630 Congreso de la República, Senado de la República, “Informe de ponencia para primer debate segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2022 acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 06, 16 y 26 de 2022 Senado, 243 de 2022 Cámara”, Gaceta del Congreso No. 167 (Colombia, 2023).

cerrada<sup>631</sup> y fueron suprimidas varias consideraciones con enfoque de género<sup>632</sup>. Adicionalmente, la nueva ponencia aumentaba el umbral electoral para obtener la personería jurídica de una organización política del 3% al 5%<sup>633</sup>, lo cual iba en contravía de lo planteado en el Acuerdo Final. El 23 de marzo de 2023, ante el aumento de las críticas por otras medidas incluidas sobre las inhabilidades de los y las congresistas y por solicitud directa del presidente Petro, el Ministerio del Interior retiró el proyecto, lo que llevó al archivo de la reforma<sup>634</sup>.

Este nuevo hundimiento de un proyecto de reforma política en el Congreso evidenció las dificultades políticas que persisten para implementar las transformaciones al sistema político electoral planteadas en el Acuerdo Final. A esto se sumó el aumento en el número de partidos políticos con personería jurídica durante los últimos años por decisiones del Consejo Nacional Electoral (CNE), que hizo que el país pasara de tener 16 partidos en 2016 a 36 hasta el 30 de noviembre de 2023<sup>635</sup>. Esto no sólo representó un cambio de las condiciones del sistema de partidos bajo las cuales fueron pactados los compromisos en el Punto 2, sino que impone nuevos desafíos al sistema político pues existen dudas sobre la representatividad de buena parte de los nuevos partidos y su capacidad para asegurar la transparencia en el desarrollo de las campañas electorales<sup>636</sup>.

---

631 Dicha obligación fue remplazada por incentivos, como ofrecer un 30% adicional para la financiación de campañas y una mejor ubicación en el tarjetón electoral para aquellos partidos que decidieron presentar listas cerradas.

632 Estas medidas consistían en respetar la identidad de género con la que se identifiquen las personas en su cédula para la conformación paritaria y en alternancia de las listas, así como la excepción de que las listas conformadas exclusivamente por mujeres y personas con identidad de género diversas tuvieran que cumplir con el requisito de paridad.

633 Congreso de la República, Senado de la República, "Informe de ponencia para primer debate segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2022 acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo números 06, 16 y 26 de 2022 Senado, 243 de 2022 Cámara", Gaceta del Congreso No. 167, (Colombia, 2023).

634 "Reforma política no va más en el Congreso: la Comisión Primera hundió el proyecto", *El Espectador*, 23 de marzo de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/reforma-politica-no-va-mas-en-el-congreso-comision-primer-hundio-el-proyecto-por-peticion-de-retiro-de-prada/>; "Así se hundió la reforma política de Petro y Roy", *El País*, 24 de marzo de 2023, <https://elpais.com/america-colombia/2023-03-24/asi-se-hundio-la-reforma-politica-de-petro-y-roy.html>

635 Desde la firma del Acuerdo Final en noviembre de 2016 y hasta el 30 de noviembre de 2023, se había reconocido la personería jurídica de 24 agrupaciones políticas: Partido Comunes (2017), Partido Colombia Justa Libres (2018), Partido Colombia Renaciente (2019), Movimiento Alianza Democrática Amplia (2019), Partido Dignidad & Compromiso (2021), Movimiento Político Colombia Humana (2021), Partido Nuevo Liberalismo (2021), Movimiento Salvación Nacional (2021), Partido Verde Oxígeno (2021), Partido Comunista Colombiano (2021), Partido Liga de Gobernantes Anticorrupción (2022), Partido Demócrata Colombiano (2022), Partido Ecologista Colombiano (2022), Partido La Fuerza de la Paz (2022), Movimiento Fuerza Ciudadana (2022), Agrupación Política En Marcha (2022), Nueva Fuerza Democrática (2023), Partido Esperanza, Paz y Libertad (2023), Independientes (2023), Partido Todos Somos Colombia (2023), Partido Creemos (2023), Partido Gente en Movimiento (2023), Partido del Trabajo en Colombia (2023), Movimiento Poder Popular (2023). El 20 de diciembre de 2023 el Consejo Nacional Electoral le otorgó la personería jurídica al partido Soy Porque Somos, lo que aumentó el número de partidos a 37.

636 Eduardo Pizarro, "¿Es viable una democracia con 36 partidos políticos", *Periódico Unal*, 18 de octubre de 2023, <https://periodico.unal.edu.co/articulos/es-viable-una-democracia-con-36-partidos-politicos>; "Colombia cierra el año con 37 partidos políticos: ¿qué tan bueno es para la democracia?", *El Tiempo*, 27 de diciembre de 2023, <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/colombia-cierra-el-ano-con-37-partidos-politicos-que-tan-bueno-es-para-la-democracia-839088>; "El enredo de las personerías jurídicas: 37 partidos y una reforma política pendiente", *El Espectador*, 21 de diciembre de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/piden-una-reforma-politica-y-electoral-por-aumento-de-partidos-con-personeria-juridica-ya-van-37-noticias-hoy/>



El Instituto Kroc considera que, para aumentar los niveles de implementación del Punto 2 del Acuerdo Final y superar el rezago que ha experimentado, es fundamental que las fuerzas políticas del país construyan consensos alrededor de las medidas que son necesarias para reformar el sistema político electoral asegurando que los objetivos de apertura democrática y fortalecimiento del pluralismo político planteados en el Punto 2 se puedan cumplir. En este mismo sentido, es importante que la CSIVI evalúe la pertinencia y el desempeño de los indicadores del PMI relacionados con estos compromisos. De igual forma, tomar las medidas que se requieran para orientar la implementación hacia los objetivos trazados por el Punto 2 en materia de reforma político electoral, incluyendo la transformación de la institucionalidad electoral vigente.

**Fue aprobada por el Congreso la reforma al Código Electoral con medidas que fortalecen la aplicación de medios electrónicos en los procesos electorales y la participación de grupos étnicos, mujeres y personas LGBTIQ+.**

El 20 de junio de 2023, el Congreso aprobó el proyecto de ley estatutaria para reformar el Código Electoral colombiano<sup>637</sup>. Este proyecto tuvo como objetivo actualizar las reglas en materia electoral y compilarlas en una sola ley, pues el Código vigente data de 1986. Esta reforma fue presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), el CNE y el Gobierno del presidente Gustavo Petro durante el segundo semestre de 2022. En el proyecto aprobado, fueron incluidas medidas para modernizar el sistema electoral y fortalecer la participación. Por tratarse de una ley estatutaria, el nuevo Código Electoral pasó a control previo por parte de la Corte Constitucional<sup>638</sup>, que revisará tanto el procedimiento de aprobación como el contenido de la ley antes de remitirla a sanción presidencial<sup>639</sup>.

Uno de los principales componentes de esta iniciativa legislativa es la implementación de medios electrónicos en las diferentes fases del proceso electoral, como la selección de jurados de votación, la votación, el preconteo y el escrutinio. La aprobación de tres modalidades de voto (manual, electrónico mixto y anticipado) generó varias críticas. Por lo anterior, fue establecido el principio de progresividad para la implementación de los sistemas de asistencia tecnológica, lo que implica que la RNEC, antes de implementar

---

637 Congreso de la República, Informe de conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria Número 111 de Senado - 418 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley Número 141 de 2022 Senado "por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones", Gaceta del Congreso No. 756/23 (Colombia, 2023).

638 Gregorio Eljach Pachecho, Secretario General, Senado de la República de Colombia, "Revisión de constitucionalidad Ley Estatutaria N.111 de 2022 Senado (Acumulado con el PL.N.141 de 2022 Senado) – 418 de 2023 Senado, (Bogotá, junio 2023) <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=61865>

639 En mayo de 2022, la Corte Constitucional ya había declarado inconstitucional el Código aprobado a finales de 2020 por inconsistencias en su trámite en el Congreso. Sentencia C-133 de 2022 del 21 de abril de 2022 (Corte Constitucional, 2022).



cualquier tecnología, deberá realizar planes piloto vinculantes para verificar su funcionalidad y seguridad<sup>640</sup>. También se establece la obligación de realizar un plan de auditoría técnica imparcial para las tecnologías utilizadas en cada elección, el cual deberá ejecutarse seis meses antes de la respectiva elección y deberá contar con la participación del Ministerio Público, las organizaciones políticas y personas expertas.

En el proyecto, que se encuentra bajo estudio de la Corte Constitucional, fueron incluidas medidas para facilitar el acceso a los puestos de votación. En este sentido, fueron ratificadas las facultades de la RNEC para crear, trasladar y fusionar puestos de votación y se ampliaron los alcances territoriales de estas medidas para asegurar el acceso al voto de las poblaciones rurales. En particular, fue establecida la adopción de medidas diferenciales para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la participación electoral de los grupos étnicos<sup>641</sup>. Por otro lado, fueron incluidas varias acciones para mejorar la transparencia de los procesos electorales, entre las que el Instituto Kroc destaca el deber de depuración transparente y permanente del censo electoral con veeduría ciudadana; varias obligaciones de reporte de los ingresos y gastos de las campañas, y algunas acciones para fortalecer la capacidad de investigación y control del ingreso y uso de recursos en las campañas electorales.

Otro aspecto a destacar del proyecto de ley estatutaria aprobado es que incluyó varias acciones para fortalecer la participación política de las mujeres y las personas LGBTIQ+. Entre éstas, se destaca la adopción de la paridad como principio de la función electoral, así como la obligación de prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres y las personas trans y no binarias en la vida política. Igualmente, se estableció que las organizaciones políticas deben asignar los espacios de propaganda electoral de forma proporcional e incluyente entre hombres, mujeres, personas trans y no binarias, garantizando una asignación paritaria para las mujeres incluidas en las listas. Otra medida a resaltar es el deber del Estado de garantizar los derechos políticos y civiles de las personas con experiencias de vida trans, adoptando medidas para garantizar que puedan ejercerlos sin discriminación y con fácil acceso.

---

640 La implementación de estos planes se adelantará en los PDET a partir de 2026. Adicionalmente, también se establece una arquitectura institucional al interior de la RNEC para poner en marcha el proceso de implementación de tecnologías con participación de las organizaciones políticas, expertos y expertas y la sociedad civil.

641 Por ejemplo, en el artículo 38 se señala que la RNEC pondrá en marcha medidas para hacer efectivo el ejercicio del voto de los pueblos y comunidades étnicas, así como de la población víctima. Por otro lado, en el artículo 157 se señala que la RNEC deberá garantizar la disponibilidad de material electoral en lenguas nativas.





Si bien el proyecto de reforma presentó avances, como el fortalecimiento de la autonomía administrativa y presupuestal del CNE, fue criticado por parte de organizaciones especializadas y de distintas agrupaciones políticas, incluyendo congresistas de partidos de gobierno que votaron negativamente. Entre los principales puntos para oponerse a la reforma señalaron el riesgo de pérdida de independencia del órgano electoral<sup>642</sup>, así como las posibles limitaciones a la transparencia y la veeduría por la declaración de los procesos electorales con el carácter de seguridad y defensa nacional<sup>643</sup>. También fue cuestionada la implementación del voto electrónico, pues aseguraron que esto podía someter al sistema electoral a grandes riesgos de seguridad y pondría obstáculos al seguimiento del proceso electoral<sup>644</sup>. A esto se suman las críticas a la idoneidad de las condiciones establecidas para las auditorías, por no considerar suficientes los plazos para implementarlas técnica, pública e independientemente<sup>645</sup> y para realizar las correcciones pertinentes<sup>646</sup>. Finalmente, criticaron la eliminación de la paridad en la conformación de las listas electorales<sup>647</sup>, la cual fue excluida del informe de conciliación, lo que representa un retroceso con respecto a la versión aprobada en 2020.

642 Principalmente por las facultades otorgadas al Registrador Nacional para nombrar varios cargos de la entidad. Véase, "Aprobada conciliación del Código Electoral: pasa a revisión constitucional", *El Espectador*, 20 de junio de 2023, <https://www.elespectador.com/politica/se-salvo-el-codigo-electoral-tras-aprobacion-de-su-conciliacion-noticias-hoy/>; "Catherine Juvinao: "el código electoral acaba con la Registraduría como la conocemos hoy"", *Caracol Radio*, 20 de junio de 2023, <https://caracol.com.co/2023/06/20/catherine-juvinao-el-codigo-electoral-acaba-con-la-registraduria-como-la-conocemos-hoy/>; "Debate: ¿Código Electoral da nuevos poderes al registrador nacional?", *WRadio*, 21 de junio de 2023, <https://www.wradio.com.co/2023/06/21/debate-codigo-electoral-da-nuevos-poderes-al-registrador-nacional/>.

643 "Corte Constitucional entrará a revisar la reforma al Código Electoral tras ser aprobada en el Congreso", *Infobae*, 21 de junio de 2023, <https://www.infobae.com/colombia/2023/06/21/corte-constitucional-entrara-a-revisar-la-reforma-al-codigo-electoral-tras-ser-aprobada-en-el-congreso/>.

644 "Avanza código electoral con cuestionamientos sobre voto electrónico", *BluRadio*, 23 de mayo de 2023, <https://www.bluradio.com/nacion/avanza-codigo-electoral-con-cuestionamientos-sobre-voto-electronico-rg10/>; "Las dudas en tecnología que deja el Código Electoral", *El Tiempo*, 10 de julio de 2023, <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/las-dudas-en-tecnologia-que-deja-el-codigo-electoral-784667/>; Integrantes (Fundación Karisma), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

645 Integrante (Misión de Observación Electoral), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 7 de septiembre de 2023; Integrantes (Fundación Karisma), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

646 "Comentarios al tercer debate del Código Electoral", *Fundación Karisma*, 6 de julio de 2023, <https://web.karisma.org.co/el-codigo-electoral-se-debate-en-camara-comentarios-y-preocupaciones-frente-al-articulado/>; "Lupa a las auditorías técnicas y controles ciudadanos en la reforma electoral", *El Espectador*, 9 de junio de 2023, <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/carolina-botero-cabrera/lupa-a-las-auditorias-tecnicas-y-controles-ciudadanos-en-la-reforma-electoral/>.

647 María José Pizarro Rodríguez (@PizarroMariaJo), "Anuncio mi voto NEGATIVO a la Conciliación del Código Electoral. Los reparos: 1 Cierra la puerta a la paridad con alternancia y universalidad. Niega a las mujeres participar en igualdad. 2 Se ve limitada la transparencia, el acceso a la información y la veeduría ciudadana de los billonarios recursos. 3 Burocracia: Más de 1.200 cargos serán nombrados a dedo para ser garantes del proceso electoral, un despropósito. 4. El proyecto no cumple con lo ordenado por el Consejo de Estado en cuanto al manejo de los software, ni garantiza la idoneidad de las auditorías", Tweet, 20 de junio de 2023, [https://twitter.com/PizarroMariaJo/status/1671362988240953345?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1671362988240953345%7Ctwgr%5Ea965546e6f4da9b90d28d268ee94f98e10e68601%7Ctwcon%5Es1&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.canalinstitucional.tv%2Fnoticias%2Fcodigo-electoral-puntos-clave-proyecto-aprobado/](https://twitter.com/PizarroMariaJo/status/1671362988240953345?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1671362988240953345%7Ctwgr%5Ea965546e6f4da9b90d28d268ee94f98e10e68601%7Ctwcon%5Es1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.canalinstitucional.tv%2Fnoticias%2Fcodigo-electoral-puntos-clave-proyecto-aprobado/); "Código Electoral: se cayó la paridad del 50% para las mujeres", *RCN Radio*, 20 de junio de 2023, <https://www.rcnradio.com/politica/codigo-electoral-se-cayo-la-paridad-del-50-para-las-mujeres>.



Las elecciones regionales de 2023 evidenciaron la continuidad de problemas de transparencia y seguridad en el desarrollo de los procesos electorales. Las elecciones regionales del 29 de octubre de 2023<sup>648</sup> evidenciaron algunos avances en materia de creación de nuevos puestos de votación, pero a la vez mostraron grandes desafíos en otros aspectos. De acuerdo con la RNEC, para las elecciones regionales del 29 de octubre de 2023 fueron creados 707 nuevos puestos de votación, adicionales a los ya creados para las elecciones de 2022<sup>649</sup>, de los cuales 254 fueron ubicados en áreas rurales<sup>650</sup>. Sobre la creación de estos puestos, la Misión de Observación Electoral (MOE) destacó la disminución de la distancia en promedio en línea recta de todos los centros poblados a los puestos de votación en 3,63%, pasando de 2,05 km a 1,97 km, aun cuando 51 centros poblados se encuentran todavía a más de 20 km de un puesto de votación en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Caquetá, Casanare, Chocó, Guainía, Guaviare, La Guajira, Meta, Putumayo, Vichada<sup>651</sup>. Igualmente, fueron creados 12 nuevos puestos de votación en áreas de influencia de consejos comunitarios, para un total de 675 puestos en estos consejos<sup>652</sup>, y 65 nuevos puestos de votación en resguardos indígenas, para un total de 447 puestos en resguardos<sup>653</sup>. A su vez, para esta jornada electoral, fueron eliminados 31 puestos de votación y 31 fueron trasladados<sup>654</sup>. El Instituto Kroc destaca la creación de los nuevos puestos por parte de la

---

648 Para estas elecciones se inscribieron 128.208 personas para acceder a 20.137 cargos de elección popular en gobernaciones, asambleas departamentales, alcaldías, concejos municipales y juntas administradoras locales. "Kit Electoral – Elecciones de Autoridades Locales 29 de octubre de 2023", *Misión de Observación Electoral*, 24 de octubre de 2023, <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/10/2023.10.26-KITLECTORAL-elecciones-locales-2023.pdf>

649 RNEC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro", Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 21 de diciembre de 2023).

650 Esto contrasta con la información remitida por la RNEC a la MOE el 13 de julio de 2023. De acuerdo con la MOE, para las elecciones regionales de 2023 se crearon 690 puestos de votación, de los cuales 243 estaban ubicados en zonas rurales. Sin embargo, la MOE en su informe advierte de varios errores en los códigos, coordenadas y novedad de varios puestos. Misión de Observación Electoral, "Informe sobre creación de nuevos puestos de votación. Elecciones autoridades locales 2023", (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-sobre-creacion-de-nuevos-puestos-de-votacion-elecciones-autoridades-locales-2023/>

651 Ibid. Otros aspectos destacados por la MOE son la creación de nuevos puestos rurales en seis municipios que solamente contaban con puestos de votación urbanos. Igualmente, que 177 de los nuevos puestos se encontraban a más de 2 km de un puesto ya existente, lo que disminuye la distancia que debe recorrer la población para votar.

652 RNEC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro", Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz", (Bogotá, 21 de diciembre de 2023). Esta información contrasta con lo reportado por la MOE que, si bien coincide en la cifra de 12 nuevos puestos de votación en consejos comunitarios, asegura que el total de puestos en estos territorios es 608. Misión de Observación Electoral, "Informe sobre creación de nuevos puestos de votación. Elecciones autoridades locales 2023", (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-sobre-creacion-de-nuevos-puestos-de-votacion-elecciones-autoridades-locales-2023/>

653 Ibid. Esta información contrasta con lo reportado por la MOE, que afirma que se crearon 25 puestos de votación dentro de resguardos indígenas, para un total de 252 puestos en estos territorios.

654 RNEC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro", Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz", (Bogotá, 21 de diciembre de 2023).



RNEC como una acción clave para aumentar los niveles de implementación del Acuerdo Final y considera fundamental para este propósito mantener este esfuerzo durante los siguientes periodos electorales, especialmente en aquellos municipios con distancias altas entre los centros poblados y los puestos de votación.

A pesar de los avances en la instalación de nuevos puestos de votación, la realización de las elecciones regionales de octubre dejó grandes dudas en otros compromisos pactados en el Punto 2. Uno de ellos son las garantías de seguridad para quienes ejercen la política. De acuerdo con la MOE, durante el calendario electoral de 2023 (29 de octubre de 2022 al 29 de octubre de 2023) se presentaron 735 hechos de violencia contra liderazgos políticos, sociales y comunales en el país<sup>655</sup>, lo que representa un aumento de 35,4% con respecto a lo ocurrido en las elecciones regionales de 2019. De estos hechos, 506 agresiones se dirigieron contra liderazgos políticos<sup>656</sup>, representando un incremento del 74,5% con respecto a lo ocurrido cuatro años atrás<sup>657</sup>. Las personas candidatas a las elecciones fueron víctimas de 235 de estas agresiones<sup>658</sup>, de las cuales el 60% se presentó contra candidaturas a las alcaldías y 31,5% contra mujeres candidatas —lo que representó un aumento de 184,6% con respecto a la violencia contra candidatas durante 2019—. Se presentaron 41 hechos de violencia letal contra personas candidatas, implicando un aumento del 51,8% con respecto a las últimas elecciones regionales<sup>659</sup>.

El aumento de los hechos de violencia política durante estas elecciones debe conducir a un replanteamiento de los modelos de seguridad y protección para futuros periodos electorales y a propender por estrategias preventivas e integrales de articulación entre las autoridades nacionales y territoriales que garanticen la participación de la sociedad civil y la protección para quienes

---

655 En 92 de los 167 municipios que hacen parte de las CTEP se dieron 249 de los 735 hechos de violencia contra liderazgos, representando un 33,9% del total de hechos, presentando un aumento de 10,7% con respecto a 2019. Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>.

656 Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Magdalena y Norte de Santander concentraron el 30% de las agresiones y el 42,4% de los hechos letales. Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>.

657 También se presentó un aumento en la violencia letal en contra de estos liderazgos, con 42 asesinatos y 69 atentados, en comparación con los 34 asesinatos y 39 atentados presentados en 2019. Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>.

658 El 30% de estos hechos violentos se concentró en Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Antioquia y Tolima. Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>.

659 Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>.



ejercen la política. De igual forma, como se desarrollará en el Punto 3, es importante que se active la Instancia de Alto Nivel del SISEP, no sólo como un mecanismo de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos —como lo recomienda la Alerta Temprana 030 de 2023 de la Defensoría del Pueblo<sup>660</sup>—, sino como la instancia de coordinación de las medidas de prevención, seguridad y protección dispuestas en el Acuerdo Final que cobijan, entre otras, a las personas que ejercen la política. Finalmente, se debe velar por brindar garantías de seguridad y protección durante los periodos no electorales, especialmente para aquellas personas que fueron candidatas o fueron electas durante las elecciones regionales de 2023.

En segundo lugar, la implementación de las medidas para garantizar la transparencia en la financiación electoral sigue siendo un gran reto. De acuerdo con Transparencia por Colombia, hasta el 23 de octubre de 2023, solamente el 9,04% de las candidaturas (11.577) habían cumplido con la obligación de reportar sus gastos e ingresos de campaña en tiempo real en la aplicación Cuentas Claras<sup>661</sup>. Esto implicó que, a seis días de las elecciones, la opinión pública desconocía el financiamiento del 91% de las campañas en el país, lo que generó un incumplimiento generalizado de la Resolución 4737 de 2023 del CNE<sup>662</sup>, que obliga a que las campañas reporten sus ingresos y gastos en el plazo de una semana luego de ocurridos. Adicionalmente, la MOE identificó varios problemas para la consulta y veeduría ciudadana de la financiación electoral reportada en Cuentas Claras, destacando restricciones para acceder a los datos debido a que la información era incompleta, incorrecta, no procesable, dispersa y sin trazabilidad<sup>663</sup>. El Instituto Kroc considera que para avanzar en la implementación de los compromisos del Acuerdo Final es necesario reforzar las medidas administrativas, legislativas e institucionales para garantizar la transparencia en la financiación electoral, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento de la capacidad de vigilancia, control y sanción del CNE.

El proceso electoral contó con el uso de medios electrónicos en prácticamente todas sus etapas. Colombia ha venido avanzando progresivamente en el uso de sistemas tecnológicos para las diferentes fases del calendario electoral, incluso antes de la firma del Acuerdo Final, en el que las autoridades ratificaron

660 Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana No. 030 de 2023” (Colombia, 22 de agosto de 2023).

661 Transparencia por Colombia, “Tercer reporte de seguimiento al financiamiento electoral”, (Colombia, 26 de octubre de 2023), <https://transparenciacolombia.org.co/tercer-reporte-ingresos-gastos-campanas-candidatos/>

662 Consejo Nacional Electoral, Resolución 4737 de 2023, “por medio de la cual se adopta el procedimiento para la presentación de informes de ingresos y gastos de campaña electorales de candidatos, partidos, movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos, y de las consultas populares, internas e interpartidistas, se establece el uso obligatorio del software aplicativo “cuentas claras”, y se dictan otras disposiciones” (Bogotá, Colombia, 5 de julio de 2023).

663 Misión de Observación Electoral, “Elecciones de Autoridades Locales 2023. Séptimo Informe Presentado por la Misión de Observación Electoral – Moe”, Cali, Valle del Cauca, 25 de septiembre de 2023.



la necesidad de avanzar en la implementación de estas tecnologías con garantías de transparencia. A pesar de lo anterior, durante 2023 el proceso electoral experimentó algunos problemas en estas soluciones, especialmente en los software de inscripción de candidaturas y de selección de jurados de votación<sup>664</sup>. También fue criticada la contratación tardía de varias de las soluciones tecnológicas y de las auditorías por parte de la RNEC<sup>665</sup>, y la publicación del Plan General de Auditorías apenas dos meses antes de las elecciones<sup>666</sup>. En el desarrollo de las auditorías se cuestionó las condiciones para que éstas pudieran realizarse técnica e independientemente — especialmente porque una parte se realizó a sistemas tecnológicos de etapas del calendario electoral que ya había finalizado—, así como que sus resultados no se hicieran públicos<sup>667</sup>. Por otro lado, organizaciones especializadas en temas electorales aseguraron que la participación de organizaciones políticas y de las organizaciones de observación electoral no cuenta con las condiciones para ser consideradas auditorías, sino solamente ejercicio de observación<sup>668</sup>. Finalmente, estas organizaciones aseguraron que la RNEC no dio a conocer públicamente las acciones de mejora que se realizan con base en los resultados de la auditoría externa y las observaciones de agrupaciones políticas y organizaciones de observación electoral<sup>669</sup>. El Instituto Kroc considera que la organización electoral podría fortalecer las condiciones de transparencia en el uso de soluciones tecnológicas y garantizar las condiciones para la realización de auditorías técnicas, independientes y públicas, aumentando así los niveles de implementación del Acuerdo Final.

Conforme a los datos consolidados de la RNEC, en las elecciones para alcaldías del 29 de octubre participaron 23.082.284 personas correspondiente al 59,35% del censo electoral (38.892.110 personas habilitadas para votar)<sup>670</sup>. Esto implica una abstención de 40,65%. Según la Meta Trazadora número 3 del Punto 2 del Acuerdo Final (B.MT.3), que busca la disminución del índice de abstención en las elecciones municipales en el año 10 de la implementación,

---

664 Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>; Integrantes (Fundación Karisma), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

665 Misión de Observación Electoral, "Elecciones de Autoridades Locales 2023. Quinto Informe Presentado por la Misión de Observación Electoral – Moe" (Cúcuta, Norte de Santander, Colombia, 04 de agosto de 2023).

666 Misión de Observación Electoral, "Elecciones de Autoridades Locales 2023. Séptimo Informe Presentado por la Misión de Observación Electoral – Moe", Cali, Valle del Cauca, 25 de septiembre de 2023.

667 Misión de Observación Electoral, "Informe de observación. Elecciones locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/informe-final-de-observacion-elecciones-locales-2023/>; Integrantes (Fundación Karisma), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

668 Ibid.

669 Ibid.

670 RNEC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro", Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 16 de febrero de 2024).



la meta de abstención para las elecciones regionales de 2023 era de 39,6%. De acuerdo con los resultados obtenidos, esta meta no logró cumplirse y, por el contrario, se presentó un aumento en la abstención con respecto a lo registrado en las elecciones de 2019. El Instituto Kroc considera que, para lograr los objetivos del Acuerdo Final en materia de aumento de la participación electoral, las autoridades competentes deben promover estrategias para evaluar el impacto de las medidas desarrolladas hasta el momento y realizar ajustes en las acciones realizadas y sus alcances, de manera que pueda disminuirse la abstención en las elecciones regionales de 2027.

**El Congreso de la República y el Gobierno nacional adelantaron acciones para fortalecer la participación política de las mujeres y las personas LGBTIQ+, pero persistieron los retos para garantizar que sea efectiva.**

Además de las medidas que fueron aprobadas en el Código Electoral antes mencionado, en 2023 fueron aprobados por el Congreso de la República dos proyectos de ley que buscan fortalecer la participación política de las mujeres mediante la adopción de medidas de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en política<sup>671</sup> y garantías para la participación paritaria de las mujeres en escenarios de toma de decisiones<sup>672</sup>. Ambos proyectos de ley fueron enviados a revisión por parte de la Corte Constitucional.

En el primer caso, el proyecto de ley focaliza su intervención en los procesos de elección, participación ciudadana y representación democrática, democracia interna de las organizaciones sociales y políticas y en el ejercicio de la función pública. En el segundo caso, el proyecto de ley busca que un mínimo de 50% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisivos de las diferentes ramas y órganos del poder público sean desempeñados por mujeres, con lo que se modificaría la Ley 581 de 2000 “Ley de cuotas” que establece el 30% de los cargos como el mínimo obligatorio. Ahora bien, en la conciliación de este proyecto de ley fue excluida la propuesta de paridad entre hombres y mujeres en las listas a corporaciones de elección popular. De esta manera, aunque en el poder legislativo fueron aprobadas medidas tendientes a fortalecer el derecho a la participación de las mujeres, también, se perdió la oportunidad de materializar el principio de paridad, medida

671 Congreso de la República, Informe de Conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria Número 06 de 2022 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley Número 95 de Senado y 109 de 2022 Senado - Número 320 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles y se dictan otras disposiciones” Gaceta del Congreso No. 695/2023 (Colombia, 2023).

672 Congreso de la República, Informe de Conciliación al Proyecto de Ley Número 93 de 2022 Senado y Número 349 Cámara, “Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes Ramas y Órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” Gaceta del Congreso No. 742/2023 (Colombia, 2023).



afirmativa necesaria para que en Colombia se amplíen las garantías para las mujeres<sup>673</sup> y por la que además el Acuerdo Final propende para avanzar en el protagonismo de las mujeres en el sistema político.

De otro lado, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) en alianza con ONU Mujeres, la Embajada de Suecia y la Fundación Hanns Seidel Stiftung, implementó la estrategia electoral “Más mujeres más democracia”<sup>674</sup> en la que ofreció el diplomado virtual de Formación Política “En paridad” a cargo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)<sup>675</sup>. La meta del diplomado era la participación de 2.000 mujeres, sin embargo, se inscribió un número menor. De acuerdo con la información consolidada por la CPEM a corte de este informe, menos de 1.000 mujeres habían terminado el diplomado<sup>676</sup>. Diversos factores relacionados con el cruce del calendario electoral, el acceso a la virtualidad, la cobertura con respecto a las mujeres a quienes llega la información y la necesidad de mayor profundización en este tipo de procesos, fueron algunas de las limitaciones identificadas por el Instituto Kroc en conversaciones con diversos actores<sup>677</sup>.

Con respecto a las acciones dirigidas a fortalecer las garantías para la participación política de las personas LGBTIQ+, el Instituto Kroc documentó la inclusión en el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE) de

---

673 Diversas organizaciones sociales, organismos internacionales y congresistas han señalado una y otra vez la importancia que tiene para Colombia la adopción de la paridad entre hombres y mujeres. Si bien la paridad no resuelve de manera individual los obstáculos que enfrentan las mujeres en el sistema político electoral, y debe acompañarse de medidas complementarias, el retraso en su adopción sí implica la permanencia de discriminaciones estructurales contra las mujeres.

674 Otros componentes de esta estrategia son los pactos con partidos y movimientos políticos y el ranking de paridad.

675 La estrategia y el diplomado se lanzaron el 29 de marzo de 2023 y su implementación fue hasta noviembre. “Abiertas las inscripciones para ‘En paridad: escuela de formación política de las mujeres en toda su diversidad’”, *ONU Mujeres*, 30 de marzo de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/03/abiertas-las-inscripciones-para-en-paridad-escuela-de-formacion-politica-de-las-mujeres-en-toda-su-diversidad>; El diplomado estuvo dirigido a mujeres interesadas en participar como candidatas en las elecciones territoriales llevadas a cabo en octubre de 2023, por lo que los cinco módulos de formación abordaron aspectos claves del proceso electoral y las campañas.

676 Funcionaria (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 21 de noviembre de 2023; De acuerdo con ONU Mujeres hasta septiembre más de 700 mujeres se habían ya graduado del diplomado. “Más de 700 mujeres graduadas del diplomado ‘En Paridad’”, *ONU Mujeres*, 19 de septiembre de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/09/mas-de-700-mujeres-graduadas-del-diplomado-en-paridad>.

677 De acuerdo con la CPEM, la coincidencia entre los tiempos en que se llevó a cabo el diplomado y el calendario electoral, hizo que las mujeres interesadas en ser candidatas y que se presentaron para ello, tuvieran menos tiempo disponible para tomar los módulos de formación conforme avanzaba la inscripción de candidaturas y el desarrollo de las campañas. Otra dificultad identificada por la CPEM, tiene que ver con la modalidad del diplomado, pensado inicialmente para ser cursado sólo de manera virtual, dadas las dificultades que se presentan en algunas regiones para el acceso adecuado a internet. Por ello, se tomó la decisión de adelantar algunas jornadas presenciales para facilitar el acceso de las mujeres en Quibdó, Guapi, Popayán y Santander de Quilichao. Funcionaria (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 21 de noviembre de 2023. El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista considera que aunque este tipo de formación es importante, dada la modalidad y el enfoque del proceso, aporta en el acceso básico a la información sobre las campañas electorales y el ejercicio electoral, pero no logra profundizar ni acompañar a las mujeres que se presentan como candidatas en las diferentes etapas del proceso, dada la masividad del número de participantes. Medidas complementarias son necesarias. Integrantes del equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 2 de octubre de 2023.



orientaciones para implementar en las elecciones territoriales de octubre<sup>678</sup>, el protocolo para el voto de las personas trans<sup>679</sup>, con el que se busca eliminar las barreras que enfrentan en su derecho al voto, que históricamente se ha visto restringido por no existir correspondencia entre la identidad y/o expresión de género de estas personas y sus documentos de identificación y por violencias basadas en estereotipos y prejuicios<sup>680</sup>. Asimismo, en el Plan Nacional de Garantías Electorales 2023 el Ministerio del Interior incluyó una subcomisión de tolerancia, no discriminación y no estigmatización en la que abordaron acciones en torno a las personas con experiencia de vida trans, las mujeres, y las personas con discapacidad, para garantizar que cuenten con escenarios libres de violencia y discriminación<sup>681</sup>. El Instituto Kroc registró el desarrollo de la estrategia “Voto por la Igualdad” liderada por Caribe Afirmativo que, además de “promover el voto libre, transparente e informado” de las personas LGBTIQ+, fue importante para la identificación y el reconocimiento de las candidaturas abiertamente LGBTIQ+<sup>682</sup>.

Ahora bien, los resultados del proceso electoral territorial dejaron una vez más en evidencia la necesidad de fortalecer todas estas iniciativas que se vienen implementando y de avanzar en acciones que garanticen de manera efectiva el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres y las

---

678 Registraduría Nacional del Estado Civil, Consejo Nacional Electoral, Misión de Observación Electoral, Caribe Afirmativo, Grupo Acción y Apoyo Trans, “Protocolo para la atención de las personas trans. Sistema Integral de Capacitación Electoral. Elecciones Territoriales 2023”, (Colombia, octubre de 2017), [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20231011\\_protocolo\\_personas\\_trans.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20231011_protocolo_personas_trans.pdf)

679 Consejo Nacional Electoral, Resolución 3480 de 2020, “Por medio de la cual se adopta el protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans en igualdad de condiciones y libre de discriminación” (Bogotá, Colombia: 13 de noviembre de 2020).

680 RNEC, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023). “(...) en muchas ocasiones, se les impide o se les restringe el derecho al voto por no existir una correspondencia entre su identidad y/o expresión de género y la información que aparece en los documentos de identificación (nombre, sexo, foto) o también cuando, al ejercer este derecho, se les somete a la ridiculización, miradas incómodas, comentarios o expresiones denigrantes, preguntas invasivas e incluso a la aplicación de procedimientos adicionales para confirmar su identidad por parte de las autoridades electorales y de la fuerza pública que hacen presencia en los puestos de votación”. Caribe Afirmativo, Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) y Misión de Observación Electoral, “Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Ideas claves para su comprensión” (Colombia, 2020), <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-para-voto-trans.pdf>

681 Coordinadora Componente de Inclusión y Diversidad (Misión de Observación Electoral), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 6 de octubre de 2023.

682 Cuenta con el apoyo de Victory Institute y se enmarca en el Observatorio de Participación Política de las Personas LGBTI en Colombia. Más información en: <https://votoporlaigualdad.com/quienes-somos/>





personas LGBTQ+, en condiciones de igualdad y no discriminación<sup>683</sup>. La apertura democrática, el pluralismo político, y el protagonismo de las mujeres al interior de los partidos y movimientos políticos que establece el Acuerdo Final, requieren de un compromiso decidido de parte de todos los actores involucrados.

Como lo documentó el Instituto Kroc en sus dos últimos informes trimestrales del año 2023<sup>684</sup>, las candidaturas de mujeres aumentaron tan sólo en 2% con respecto a 2019, llegando al 39% sobre el total<sup>685</sup>. Los resultados dejaron a 4.364 mujeres electas (24,9% del total de personas electas), lo que significó un aumento de 2,8% comparado con 2019<sup>686</sup>. De igual forma, evidenció la persistencia de obstáculos durante la inscripción de candidaturas y de violencia contra mujeres en política durante la campaña, incluidos hechos de violencia feminicida<sup>687</sup>. La situación para las personas LGBTQ+ por su parte, experimentó un aumento en el número de candidaturas que se reconocen abiertamente de esta manera, así como de personas electas. Sin embargo, el proceso electoral estuvo marcado por hechos de discriminación, estigmatización y violencia en su contra, limitando su derecho a la participación<sup>688</sup>.

---

683 Además de la adopción de la paridad, se debe fortalecer al interior de los partidos la incorporación del enfoque de género a través del establecimiento de protocolos internos de prevención, atención y sanción de las violencias contra mujeres en política, protocolos contra la violencia por estigmatización y prejuicio contra las personas LGBTQ+ en política, oficinas o comisiones de trabajo responsables de trabajar por la garantía de los derechos de las mujeres y las personas LGBTQ+ al interior de estas colectividades, cumplimiento y seguimiento oportuno a lo establecido en la Ley 1475 de 2011, entre otras. Coordinadora Componente de Inclusión y Diversidad (Misión de Observación Electoral), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 6 de octubre de 2023; Integrantes del equipo (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 2 de octubre de 2023.

684 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, julio - septiembre de 2023*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://10.7274/25041422>

685 De acuerdo con la MOE, el aumento en la participación de las mujeres se presentó principalmente en el caso de las gobernaciones, que pasó del 12,1% al 18,3%, y en menor proporción en las alcaldías, que pasó de 15,2% a 16%, aunque no en todos los departamentos hubo mujeres candidatas para este cargo. Sobre las alcaldías de ciudades capitales, de 354 personas inscritas como candidatas, el 14% son mujeres, pero en cuatro ciudades capitales no hubo mujeres inscritas. Misión de Observación Electoral, "Inscripción de candidaturas locales 2023", *Misión de Observación Electoral*, 9 de agosto de 2023; Misión de Observación Electoral, "Contexto electoral - elecciones locales 2023", *Misión de Observación Electoral*, 10 de agosto de 2023, <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/07/2023.08.10-ABC-PDF-Presentacion-Desayuno-Cooperantes-Observatorio-1-1-1-1.pdf>

686 Misión de Observación Electoral, "Informe de Observación Elecciones Locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Final-de-Observacion-electoral-MOE-2023.pdf>

687 Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política, "El Observatorio de Violencia Contra las Mujeres en Política insta a reconocer las violencias ejercidas contra candidatas del país" (Bogotá, 26 de octubre de 2023), <https://mujer-politicasinviolencia.com/wp-content/uploads/2023/10/Boletin-VF.pdf>; Misión de Observación Electoral, "Informe sobre violencia contra mujeres y resultados electorales. Elecciones Locales 2023" (Bogotá, 2023), [https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/11/Informe-MOE\\_Violencia-politica-y-resultados-elecciones-mujeres-2023.pdf](https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/11/Informe-MOE_Violencia-politica-y-resultados-elecciones-mujeres-2023.pdf)

688 Caribe Afirmativo, "Del closet a la política. Informe preelectoral. Elecciones territoriales 2023" (octubre de 2023), <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-PREELECTORAL2010.pdf>; Misión de Observación Electoral, "Informe de Observación Elecciones Locales 2023" (Bogotá, 2023), <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Final-de-Observacion-electoral-MOE-2023.pdf>



**Los y las representantes de las Curules de Paz completaron un año en su cargo y la Corte Constitucional declaró inconstitucional la reglamentación de las Circunscripciones.**

Los y las representantes a la Cámara por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) cumplieron su primer año en el Congreso de la República. El Instituto Kroc entrevistó a seis<sup>689</sup> de los y las 16 representantes por estas circunscripciones para conocer su experiencia en el poder legislativo. En primer lugar, la y los representantes entrevistados mencionaron que contaron con las garantías para participar en las discusiones de los proyectos presentados en la primera legislatura. En particular, subrayaron su participación activa durante la discusión del PND del presidente Petro, en el que incluyeron varios artículos. También destacaron la voluntad para actuar en bancada a pesar de tener orígenes políticos y territoriales diferentes. Pese a esto, aseguraron tener dificultades para interlocutar y articularse como bancada con las entidades del Gobierno nacional. Varios de los representantes han enfrentado demandas a su elección durante su primer año lo que, si bien no ha afectado su labor en el Congreso<sup>690</sup>, ha concentrado parte de sus esfuerzos<sup>691</sup>.

Las y los representantes estuvieron activos en el trámite legislativo de varias iniciativas. En particular, el Instituto Kroc destaca su actividad en el proyecto de reconocimiento del campesinado, el proyecto de creación de la Jurisdicción Especial Agraria y la reforma tributaria. Igualmente, como bancada presentaron varias iniciativas relacionadas con reformas a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), fortalecimiento de la descentralización en los municipios PDET, fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales, acciones afirmativas para las mujeres rurales y campesinas, tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras en los términos del Acuerdo Final, uso de tierras, acciones afirmativas para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, creación de una circunscripción afrodescendiente en el Senado y de un certificado de responsabilidad étnica empresarial. La bancada conformó la comisión accidental de seguimiento a la implementación de los

689 Diógenes Quintero (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 4, Norte de Santander), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 22 de junio de 2023; James Mosquera (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 6, Chocó), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 13 de septiembre de 2023; John Jairo González (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 3, Bajo Cauca), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 14 de septiembre de 2023; Karen Manrique (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 2, Arauca), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 28 de septiembre de 2023; Juan Pablo Salazar (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 1, Cauca-Nariño), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 2 de octubre de 2023; Jhon Fredi Valencia (Representante a la Cámara por la Circunscripción No. 11, Putumayo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 23 de noviembre de 2023.

690 Durante el proceso de producción de este informe y por fuera del periodo de monitoreo, la Cámara de Representantes suspendió temporalmente al congresista John Fredy Núñez, Representante de la CTEP No. 5. Esta suspensión se hizo efectiva el 21 de diciembre de 2023 y respondió a una orden del Consejo de Estado en el proceso abierto contra el Representante por una presunta inhabilidad para presentarse al cargo. La curul fue declarada en vacancia temporal hasta que el proceso se resuelva de fondo. Véase, "Cámara suspende provisionalmente al representante John Fredy Núñez", W Radio, 21 de diciembre de 2023, <https://www.wradio.com.co/2023/12/21/camara-suspende-provisionalmente-al-representante-john-fredy-nunez/>



PDET, el PNIS y la entrega de tierras. Esta comisión ha llevado a cabo dos sesiones de control político para hacerle seguimiento a la implementación de estos programas incluidos en el Acuerdo Final<sup>692</sup>.

El primer año de los y las representantes de las CTEP coincidió con la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Ley 1207 de 2021<sup>693</sup> por parte de la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2023, mediante la Sentencia C-302. Este decreto tenía como objeto la reglamentación de la reforma constitucional que creó las 16 CTEP, luego de que la Corte ordenara su aprobación mediante la sentencia SU-150 de 2021. La razón principal de la Corte para tomar esta decisión fue que no se cumplió el trámite de control previo de constitucionalidad, pues el Presidente de la República omitió su deber de enviar el decreto a la Corte para su respectiva revisión<sup>694</sup>. En segundo lugar, la Corte advirtió que el Acto Legislativo 02 de 2021 no le confirió al Gobierno nacional facultades para emitir normas con fuerza de ley y con contenido estatutario, es decir que desarrollen derechos fundamentales como la participación política electoral. De acuerdo con la Corte, las facultades otorgadas eran solamente reglamentarias y limitadas a ciertos temas en específico (sanciones, mecanismos de observación y transparencia electoral, campaña especial de cedulação y registro electoral, y campañas de pedagogía y sensibilización). Por estas dos razones, la Corte declaró inconstitucional todo el decreto<sup>695</sup>.

La Corte Constitucional exhortó al Gobierno nacional y al Congreso de la República a expedir la reglamentación correspondiente en el marco de sus competencias<sup>696</sup>, lo cual no será un requisito indispensable para las elecciones de las CTEP para el periodo 2026-2030. Esta nueva reglamentación podría resolver los problemas presentados durante la campaña anterior en materia de acceso a la financiación estatal, acceso a medios de comunicación, pedagogía y transparencia electoral y garantías para la participación política

---

692 Comisión Accidental de Seguimiento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET, Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS y Tierras, “Primer informe de seguimiento” (Bogotá, Septiembre 2023).

693 Presidencia de la República, Decreto 1207 de 2021 “Por el cual se adoptan disposiciones para elección a representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del Acto Legislativo 02 del 25 de agosto de 2021”, 203 (Colombia, 2021).

694 Sentencia C-302 de 2023 del 9 de agosto de 2023 “Revisión de constitucionalidad del Decreto 1207 de 2021 “Por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para los periodos 2022-2026 y 2026-2030, en desarrollo del AL 2 del 25 de agosto de 2021” (Corte Constitucional, 2023).

695 Ibid.

696 Ibid.



de las mujeres complementarias a la paridad. También podría incluir el fortalecimiento de las organizaciones sociales de las regiones CTEP, elemento omitido durante la primera campaña.



## Mecanismos democráticos de participación ciudadana

**Avanzaron los ajustes normativos e institucionales para fortalecer las garantías para la protesta y la movilización social en medio de algunas tensiones por su alcance.** Durante 2023, el Gobierno de Gustavo Petro realizó algunos ajustes institucionales y normativos orientados a garantizar el derecho a la protesta social. Estos ajustes responden a los compromisos del punto 2.2.2 del Acuerdo Final y a las 41 recomendaciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) formuló después de su visita al país en el marco de las protestas del Paro Nacional de 2021. En este último aspecto, y teniendo en cuenta la presentación por parte de la CIDH del primer informe de seguimiento a sus recomendaciones<sup>697</sup>, el Gobierno decidió constituir un mecanismo de seguimiento conjunto (CIDH - Estado)<sup>698</sup>, el cual fue instalado el 9 de junio<sup>699</sup>, luego de la aprobación de su plan de trabajo<sup>700</sup>.

Además de la articulación con la CIDH, se adelantaron una serie de modificaciones al interior de la Policía Nacional realizadas por el Ministerio de Defensa. A finales de marzo, esa entidad expidió la Resolución 1091 de 2023<sup>701</sup>, mediante la cual adoptó el manual para las actuaciones policiales en medio de protestas. Allí definió el principio de primacía del diálogo durante todas las etapas de las manifestaciones como garantía para reducir el uso de la fuerza, el cual debe ser guiado a su vez por los principios de necesidad,

697 De las 28 recomendaciones incluidas en el informe de seguimiento, tres cuentan con un cumplimiento parcial sustancial, 13 con un cumplimiento parcial y 12 están pendientes de cumplimiento. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Primer informe Seguimiento de recomendaciones: Visita de trabajo a Colombia 2021" (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 391, Washington D.C., 25 de enero 2023), 1-139, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/009.asp>

698 "Gobierno Nacional y CIDH acuerdan mecanismo de seguimiento a recomendaciones del informe sobre la protesta social 2020-2021", Presidencia de la República, 27 de enero de 2023, <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-Nacional-y-CIDH-acuerdan-mecanismo-de-seguimiento-a-recomendacione-230127.aspx>

699 "CIDH instala Mecanismo Conjunto de Seguimiento a las recomendaciones a Colombia", *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 9 de junio de 2023, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/115.asp>

700 Gobierno de Colombia y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Plan de trabajo del mecanismo conjunto de seguimiento a las recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia de junio de 2021", 19 de mayo de 2023, <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2023/MESEGColumbia/plan-trabajo-MESEGColumbia.pdf>

701 Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional "Resolución Número 1091 de 2023, Por la cual se expide el Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia" (Colombia, marzo de 2023).



proporcionalidad y diferenciación. Para este propósito, fueron creados los Dispositivos Mínimos de Atención (DMA) y los Dispositivos Especializados de Intervención (DEI) en la Policía, los cuales deberán estar conformados por equipos de diálogo para facilitar la interlocución con quienes protestan y poner en marcha métodos de resolución pacífica de conflictos<sup>702</sup>. Las disposiciones de este manual fueron respaldadas por instrumentos como la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026<sup>703</sup> y la Directiva Permanente 09 de 2023<sup>704</sup>, por medio de las cuales fueron planteadas acciones para fortalecer la Unidad para el Diálogo y el Mantenimiento del Orden (UNDMO)<sup>705</sup> con un enfoque de diálogo y respeto a los derechos humanos.

A pesar de estas acciones de parte del Gobierno nacional, las organizaciones defensoras de derechos humanos que hacen parte de la Mesa por la Reforma Policial aseguraron en junio que el proceso de transformación de la Policía se estaba caracterizando por ser “endógeno y cosmético”<sup>706</sup>. Si bien reconocieron que contaron con un margen para enviar sus comentarios y observaciones al Ministerio de Defensa sobre la Resolución 1091, aseguraron que su participación había sido muy restringida. También criticaron la falta de reglas de tratamiento diferenciado a grupos de especial protección constitucional, como la población campesina, privada de la libertad y los pueblos étnicos. Igualmente, cuestionaron la insuficiencia de los equipos de diálogo incluidos en las unidades de intervención y atención y el énfasis en una noción reactiva, más que en una facilitadora y asertiva de la gestión de conflictos sociales<sup>707</sup>. Las organizaciones entrevistadas por el Instituto Kroc aseguraron que, hasta noviembre de 2023, no había evidencias de la operación de estos equipos de diálogo en las intervenciones realizadas por la UNDMO<sup>708</sup>. El Ministerio de

---

702 En el manual también se incluye que todos los policías que participen en la atención e intervención de protestas deben certificarse en programas de capacitación sobre la protección de los derechos humanos y la prevención de violencias basadas en género.

703 Ministerio de Defensa Nacional, “Política de seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026” (Colombia, 2023).

704 Ministro de Defensa, Directiva Permanente No. 09 de 2023 (Bogotá, 15 de junio de 2023).

705 La Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) reemplazó al Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) en septiembre de 2022. Véase, Dirección General de la Policía Nacional, “Instructivo 009 de 2022. Lineamientos institucionales para el restablecimiento del orden” (Colombia, septiembre de 2022).

706 Mesa por la Reforma Policial, “Transformación del ESMAD en UNDMO no fue estructural ni contó con verdadera participación: Mesa por la Reforma Policial” (Comunicado, 13 de junio 2023).

707 Ibid.

708 Integrante (Temblores ONG), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 24 de noviembre de 2023; Integrante (Campaña Defender la Libertad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 13 de diciembre de 2023; Integrantes (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.



Defensa aseguró que la disponibilidad de recursos y el desarrollo de procesos de capacitación han demorado la puesta en marcha de estos equipos de diálogo, los cuales se espera que empiecen a operar a inicios de 2024<sup>709</sup>.

Como resultado de estas tensiones, el Ministerio de Defensa y las organizaciones defensoras de derechos humanos acordaron una nueva metodología de trabajo para abordar el proceso de revisión del uso de armas no letales por parte de la UNDMO, el cual llevaron cabo en cuatro sesiones durante el segundo semestre de 2023<sup>710</sup>. Las organizaciones entrevistadas por el Instituto Kroc aseguraron que durante esta segunda etapa contaron con mejores condiciones para participar; sin embargo, mantuvieron sus preocupaciones por la fuerza normativa de las modificaciones realizadas pues, al ser hechas por vía de actos administrativos, podrían ser cambiadas por próximos gobiernos<sup>711</sup>. Igualmente, las organizaciones aseguraron que es necesario abrir un proceso de reforma a la Policía con la participación de la sociedad civil en el que se aborden temas estructurales como la doctrina militar y el traspaso a otro ministerio para fortalecer su carácter civil<sup>712</sup>, pues si no se abordan estos temas, los rediseños institucionales serán insuficientes<sup>713</sup>.

A las modificaciones institucionales mencionadas hay que adicionar que, durante el segundo semestre de 2023, numerosas organizaciones defensoras de derechos humanos, congresistas del Pacto Histórico y el

---

709 Temblores ONG y Fundación Alfredo Molano Bravo, "No Basta. Seguimiento a las recomendaciones de la CIDH frente al estallido social del 2021", (Colombia, 2023).

710 Integrantes (Corporación Jurídica Libertad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de octubre de 2023; Integrante (Temblores ONG), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 24 de noviembre de 2023; Integrante (Campaña Defender la Libertad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 13 de diciembre de 2023.

711 Ibid.; Integrantes (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.

712 El traslado de la Policía Nacional a una entidad diferente al Ministerio de Defensa también hizo parte de las recomendaciones realizadas por la CIDH en 2021 al Estado colombiano. En particular, en la recomendación 14. CIDH, "Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021" [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf). Igualmente, esta medida hizo parte de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, "Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia", en Hay Futuro si Hay Verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022), 629, <https://www.comisiondela-verdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>

713 Integrantes (Corporación Jurídica Libertad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de octubre de 2023; Integrante (Temblores ONG), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 24 de noviembre de 2023; Integrante (Campaña Defender la Libertad), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 13 de diciembre de 2023; Integrantes (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.



Ministerio del Interior construyeron de manera participativa<sup>714</sup> un proyecto de ley estatutaria de garantías para la protesta social y la manifestación pública. Este proyecto<sup>715</sup>, radicado en octubre, respondió a una orden de la Corte Suprema de Justicia emitida en 2020, a una de las recomendaciones de la CIDH e incluyó todos los compromisos establecidos en el punto 2.2 del Acuerdo Final, especialmente en lo que tiene que ver con la protección de los derechos humanos, la priorización del diálogo, la regulación del uso de la fuerza y el acompañamiento del Ministerio Público a las protestas sociales. Adicionalmente, el proyecto busca crear y reforzar la estructura institucional para la atención e intervención de las protestas con la participación de la sociedad civil y el acompañamiento de los organismos de control y establece varias disposiciones para el acceso a la reparación y a la verdad a las víctimas de abusos por parte de la Fuerza Pública en medio de manifestaciones<sup>716</sup>.

El proyecto de ley tomó en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional de Diálogo constituida en 2017 para este propósito<sup>717</sup>. Igualmente, el proyecto fue discutido con el Componente Comunes de la CSIVI<sup>718</sup>. Si bien el Instituto Kroc considera que el esfuerzo participativo realizado para la construcción del proyecto y el haber puesto en la agenda pública la necesidad de una ley estatutaria en la materia fue muy importante durante el séptimo año de implementación, la percepción de algunos sectores de la sociedad civil es que las probabilidades de éxito durante su trámite en el Congreso son reducidas<sup>719</sup>. Hasta la fecha de corte de este informe, el proyecto presentado no había tenido ningún avance en el Congreso. El Instituto Kroc llama la atención del Congreso de la República sobre este tema, pues el aumento en los niveles de implementación de estos compromisos depende de que sea tramitada esta ley estatutaria para garantizar el derecho a la protesta social y para cumplir con los mandatos y recomendaciones del Acuerdo Final, la

---

714 Para la consolidación del proyecto, se realizaron cuatro encuentros territoriales para la participación ciudadana y de organizaciones sociales. Los tres primeros encuentros fueron realizados el 2 de septiembre en Medellín, Barranquilla y Cali. El último encuentro fue realizado el 23 de septiembre en la ciudad de Bogotá. Adicionalmente, se dispuso de una plataforma virtual ([www.participando.co](http://www.participando.co)) para recibir aportes y observaciones de parte de la ciudadanía. Integrantes (Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.

715 Proyecto de Ley Estatutaria 270/23 Cámara, "Por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones", Gaceta del Congreso No. 1467/23 (Colombia, 2023).

716 Ibid.

717 Integrantes (Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023; Integrante (CSIVI Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 18 de octubre de 2023.




718 Integrante (CSIVI Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 18 de octubre de 2023.

719 Integrantes (Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023; Integrantes (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.



Corte Suprema de Justicia, la CIDH, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), y la Comisión Nacional de Diálogo.

**El Gobierno nacional y el Consejo Nacional de Planeación (CNP) impulsaron procesos de reforma a algunos de los principales referentes de política sobre participación y planeación, tomando en consideración los enfoques de género y étnico.** Varios referentes de política sobre planeación participativa contaron con propuestas de modificación y acciones de impulso durante el 2023. En primer lugar, a finales de agosto, el CNP presentó ante el Congreso, con apoyo multibancada<sup>720</sup>, un proyecto de reforma de la Ley 152 de 1994 que regula el trámite del PND y los PDT<sup>721</sup>. El proyecto de ley busca que las instancias de participación ciudadana tengan mayor incidencia en la planeación del desarrollo de sus territorios y fortalecer la diversidad en la representación de los consejos de planeación. De acuerdo con el CNP, el proyecto fue elaborado desde 2020 mediante un proceso de construcción participativa con los Consejos Territoriales de Planeación<sup>722</sup>. El proyecto tiene como propósito reformar los siguientes cinco aspectos de la Ley 152 de 1994<sup>723</sup>:

-  Formalizar el Sistema Nacional de Planeación<sup>724</sup> como la instancia de planeación nacional.
-  Ampliar la representación en el CNP para fortalecer su diversidad, aumentando el número de representantes y los sectores establecidos en la ley —en particular para los pueblos étnicos, la población LGBTIQ+ y las víctimas del conflicto armado—, e incluye una disposición para propender por la paridad de género en la elección de las representaciones.
-  Dinamizar y formalizar la participación de los consejeros y las consejeras de planeación con especificaciones sobre su elección, periodo de representación y acciones de asistencia técnica por parte de las administraciones públicas.

720 "Con apoyo multibancada en el Congreso de la República, el Consejo Nacional de Planeación radicó reforma a la Ley 152 de 1994", 22 de agosto de 2023, *Consejo Nacional de Planeación*, <https://www.cnp.gov.co/prensa/Paginas/Noticias/Con-apoyo-multibancada-en-el-Congreso-de-la-República-el-Consejo-Nacional-de-Planeación-radicó-reforma-a-la-Ley-152-de-199.aspx>

721 Congreso de la República, Cámara de Representantes, Proyecto de Ley Orgánica 165 de 2023 Cámara, "Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994", Gaceta del Congreso No. 1261 (Colombia, 2023).

722 Consejo Nacional de Planeación, "Propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994, Proyecto de Ley 165 de 2023. Cámara de Representantes" (Colombia, 2023).

723 Ibid.

724 Conformado por el CNP y los Consejos Territoriales de Planeación.





- ❖ Volver de obligatoria observancia los conceptos de los consejos de planeación para los planes de desarrollo en todos los niveles, por lo que las administraciones deberán responder públicamente qué recomendaciones de los conceptos de los consejos fueron incorporadas, cuáles no y por qué.
- ❖ Formalizar la entrega de información por parte de las autoridades técnicas de planeación a los consejos de planeación, para que puedan construir sus conceptos con insumos actualizados y suficientes.

La reforma a la Ley 152 de 1994 es fundamental para implementar varios compromisos del Acuerdo Final, especialmente aquellos establecidos en el punto 2.2.6 sobre planeación participativa. El proyecto elaborado por el CNP desarrolló algunos de estos compromisos, como por ejemplo hacer que los conceptos de las instancias de planeación sean respondidos por las autoridades públicas y garantizar una representación amplia y pluralista de los CTP. A pesar de lo anterior, de acuerdo con Viva la Ciudadanía, el proyecto no incorpora otros instrumentos de planeación para la paz territorial ni otros compromisos del Acuerdo Final, como la construcción de presupuestos participativos sensibles al género<sup>725</sup>. Tampoco fueron discutidos los alcances de la planeación participativa en el país ni reconocidas las nuevas formas de planeación de los territorios<sup>726</sup>. A pesar de haber contado con un concepto del DNP sobre el proyecto<sup>727</sup> y de que en las Bases del PND fue incluida la modificación de la Ley 152 de 1994<sup>728</sup>, no es claro que el Gobierno nacional impulse el proyecto presentado por el CNP.

En segundo lugar, la Política Pública de Participación Ciudadana, adoptada mediante el Decreto 1535 de 2022<sup>729</sup> durante los últimos días del periodo presidencial de Iván Duque, entró en un proceso de revisión. En su informe al Congreso de 2022, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana aseguró que sus acciones no tuvieron impacto en el diseño y retroalimentación de dicha

---

725 Integrante (Viva la Ciudadanía), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023

726 Ibid.

727 DNP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 27 de diciembre de 2023).

728 Gobierno de Colombia, Departamento Nacional de Planeación "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Bogotá, 2022).

729 Ministerio del Interior, Decreto 1535 de 2022, "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana, y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial 52.116 (Colombia, 2022).



política<sup>730</sup>. Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de participación aseguraron que el proceso de participación para construir la política fue muy limitado<sup>731</sup> y que la misma no realizó un diagnóstico de fondo sobre los problemas de la participación en Colombia por lo que sus ejes de acción fueron insuficientes para resolver los retos de la participación<sup>732</sup>.

Por ello, el Gobierno de Gustavo Petro decidió reformular esta política pública, tal y como quedó consignado en el PND<sup>733</sup>. El objetivo de esta reformulación implicaría una ampliación de esta política<sup>734</sup>, además de la incorporación de varios enfoques diferenciales. A partir de febrero de 2023, las entidades con responsabilidades en la política llevaron a cabo una serie de mesas técnicas para revisar su árbol de problemas<sup>735</sup>. En el segundo semestre de 2023 el Consejo Nacional de Participación Ciudadana participó de varias mesas técnicas con el fin de incluir sus recomendaciones en la revisión de la política en medio de algunas tensiones sobre su papel en el proceso de reformulación<sup>736</sup>. El Ministerio del Interior estableció un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de plantear una ruta para la reformulación, la cual espera finalizar en el segundo trimestre de 2024<sup>737</sup>.

Este proceso de revisión despertó dudas sobre las posibilidades de incluir los compromisos del Acuerdo Final dentro de la política, así como por la posibilidad de que la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE puedan

---

730 Consejo Nacional de Participación Ciudadana, "Informe de la situación de la participación ciudadana en el país, presentado por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana al Congreso de la República. Período 2022", (Colombia, 2022), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Gobierno/CNPC/Informe-Congreso/Informe-del-CNPC-al-Congreso-2022.pdf>.

731 Integrantes (Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.

732 Ibid.

733 El artículo 111 del PND 2022-2026 establece que: "El Ministerio del Interior liderará, ampliará y fortalecerá la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral, que contará con diversos enfoques: diferencial, de género, étnico, territorial y curso de vida, con el fin de fortalecer la organización de la sociedad civil, las organizaciones sociales y proteger el voto libre, promoviendo los derechos políticos de las mujeres bajo el principio de paridad y alternancia y de la población LGBTIQ+". Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

734 En el PND se le denomina Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral.

735 Funcionarios y funcionarias (DAFP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 12 de septiembre de 2023; Funcionario (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 12 de diciembre de 2023; DNP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 27 de diciembre de 2023).

736 Integrante (Consejera del Consejo Nacional de Participación Ciudadana), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 15 de diciembre de 2023; DNP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 27 de diciembre de 2023).

737 Funcionario (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 12 de diciembre de 2023.



participar en la inclusión de los enfoques de género y étnico<sup>738</sup>. El Instituto Kroc considera que el Ministerio del Interior y las entidades involucradas en la reformulación de la política podrían incluir los compromisos del Punto 2 en esta revisión, especialmente aquellos relacionados con el punto 2.2.6 alrededor de la planeación participativa, con el propósito de aumentar los niveles e implementación del Acuerdo Final. Igualmente, es muy importante para ello la incorporación integral de los enfoques étnico y de género en la política y garantizar un amplio proceso de participación en el proceso de reformulación.

Finalmente, el DNP avanzó en la elaboración de dos documentos para fortalecer la planeación participativa: el primero, orientado a fortalecer los CTP<sup>739</sup>; el segundo, alrededor de la implementación de presupuestos participativos territoriales<sup>740</sup>. Adicionalmente, sobre los presupuestos sensibles al género, el Instituto Kroc documentó acciones de fortalecimiento del Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer y la implementación del proyecto "Presupuestos para la Igualdad"<sup>741</sup> que contempló acciones de asistencia a 10 entes territoriales<sup>742</sup> y cinco sectores del Gobierno nacional, así como el trabajo con organizaciones de mujeres en lo local para el fortalecimiento del control social a la inversión pública en temas de equidad de género<sup>743</sup>. No obstante, para lograr que estas iniciativas aporten de manera directa a lo dispuesto por el Acuerdo Final, deben promover ejercicios de presupuestos participativos sensibles al género.

**MINTIC abrió nuevas convocatorias para emisoras comunitarias y étnicas, pero persistieron algunos problemas de fondo en otras medidas para acceder a medios de comunicación, incluidas limitaciones en la inclusión del enfoque de género.** El MINTIC abrió dos nuevas convocatorias para

738 Fundación Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía, "Informe Tres. Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final" (Bogotá, 2023), <https://foro.org.co/publicaciones/8916/>.

739 DNP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 27 de diciembre de 2023).

740 Ibid.

741 El proyecto se implementa en alianza entre Canadá, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Departamento Nacional de Planeación y ONU Mujeres.

742 Gobernaciones de Antioquia y Meta; alcaldías de Cumbal, Timbiquí, Santa Marta, Santander de Quilichao, Villavicencio, Maicao, Riohacha y Cartagena.

743 DNP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz", (Bogotá, 19 de diciembre de 2023); "Presupuestos para la Igualdad: una alianza para poner en el centro de la gestión pública los derechos de las mujeres colombianas", *ONU Mujeres*, 19 de enero de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/01/presupuestos-por-la-igualdad>; "Culmina la implementación de la primera fase de Presupuestos para la Igualdad", *ONU Mujeres*, 30 de junio de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/07/culmina-la-implementacion-de-la-primera-fase-de-presupuestos-para-la-igualdad>; "Canadá y Colombia ratifican su compromiso conjunto por la igualdad de género en Colombia", *ONU Mujeres*, 28 de agosto de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/09/canada-y-colombia-ratifican-su-compromiso-conjunto-por-la-igualdad-de-genero-en-colombia>.



otorgar viabilidades para el licenciamiento de emisoras comunitarias y étnicas. Se trata de las convocatorias públicas 001<sup>744</sup> para emisoras étnicas y 002<sup>745</sup> de 2023 para emisoras comunitarias. El objetivo de las convocatorias fue fortalecer el servicio de radiodifusión sonora en las zonas geográficas del país, en las cuales no existe presencia de emisoras que atiendan las necesidades de comunicación e información de las comunidades. Lo anterior fue un compromiso pactado en el Punto 2 del Acuerdo Final, para el cual el MINTIC ya había abierto dos convocatorias en 2019<sup>746</sup> y 2020<sup>747</sup>. En la convocatoria para emisoras étnicas de 2023, fueron ofertados 202 canales, de los cuales fueron otorgadas 68 viabilidades en 67 municipios de 28 departamentos: 31 para pueblos indígenas, 36 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y una para el pueblo Rrom<sup>748</sup>. Por su parte, la convocatoria para emisoras comunitarias recibió hasta el 23 de octubre 305 propuestas para ser evaluadas<sup>749</sup> y cuyo concepto de viabilidad será definido por MINTIC en los primeros meses de 2024.

También avanzó el licenciamiento de las emisoras seleccionadas en las convocatorias de 2019 y 2020. Hasta el 26 de diciembre de 2023, de las 188 propuestas viabilizadas en la convocatoria 001 de 2019 para emisoras comunitarias, ya habían sido otorgadas 152 licencias, se había cancelado la viabilidad de 28 propuestas y ocho estaban pendientes<sup>750</sup>. Para la misma fecha de corte, de las 16 viabilidades otorgadas para emisoras étnicas en la Convocatoria 001 de 2020, ya se habían otorgado ocho licencias y las ocho restantes estaban aún por definir<sup>751</sup>. En diálogos con algunas de estas

---

744 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Proceso de Selección Objetiva Convocatoria Pública No. 001 de 2023, Términos de Referencia Definitivos (Bogotá, Colombia, 28 de junio de 2023).

745 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Proceso de Selección Objetiva Convocatoria Pública No. 002 de 2023, Términos de Referencia Definitivos (Bogotá, Colombia, 6 de septiembre de 2023).

746 Se trata de la Convocatoria Pública 001 de 2019.

747 Se trata de la Convocatoria Pública 001 de 2020.

748 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, "Informe Final Evaluación. Convocatoria 001 de 2023" (Colombia, 2023), [https://mintic.gov.co/micrositios/asignacionemisorascomunitariasetnicas2023/821/articles-333604\\_recurso\\_1.pdf](https://mintic.gov.co/micrositios/asignacionemisorascomunitariasetnicas2023/821/articles-333604_recurso_1.pdf)

749 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, "Acta Total de Propuesta. Convocatoria 002 de 2023" (Colombia, 2023), [https://mintic.gov.co/micrositios/asignacionemisorascomunitarias2023/822/articles-333432\\_recurso\\_1.pdf](https://mintic.gov.co/micrositios/asignacionemisorascomunitarias2023/822/articles-333432_recurso_1.pdf)

750 Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 29 de diciembre de 2023).

751 Ibid.



emisoras<sup>752</sup>, el Instituto Kroc pudo establecer que la obtención de la licencia tuvo impactos positivos en términos de la ampliación de su cobertura y la difusión de contenidos sobre la construcción de la paz. Sin embargo, identificó problemas de sostenibilidad de estos medios, tanto por razones financieras como técnicas, así como su falta de participación en otras acciones de fortalecimiento de medios comunitarios pactadas en el Punto 2. El Instituto Kroc considera que, de priorizar las emisoras del Punto 2 en la oferta de capacitación y financiación de contenidos, el MINTIC podría avanzar en el cumplimiento de otros compromisos del Acuerdo Final.

El MINTIC continuó implementando otras medidas de fortalecimiento del acceso a medios con algunos problemas principalmente en la incorporación de los enfoques de género y étnico. El Plan de Capacitación Técnica de Trabajadores y Trabajadoras de los medios comunitarios, que fue desarrollado mediante dos cursos virtuales<sup>753</sup>, durante 2023 formó a 505 personas, de las cuales 98 tienen alguna pertenencia étnica, 273 son hombres y 229 son mujeres<sup>754</sup>. Por medio de la revisión de los contenidos de los cursos ofertados<sup>755</sup> y en diálogos con el MINTIC<sup>756</sup>, el Instituto Kroc constató que el plan no incorporó el enfoque de género, tal y como lo estableció el Acuerdo Final. Igualmente, se llevó a cabo la Escuela de Comunicación Radial para la Paz, mediante la cual se capacitó a trabajadores y trabajadoras de emisoras étnicas<sup>757</sup>.

Con respecto a la divulgación de contenidos para fomentar una cultura de paz y la labor de organizaciones y movimientos sociales, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, hasta el 30 de septiembre, había autorizado la emisión de 18 espacios institucionales en canales de televisión para este propósito<sup>758</sup>. Los espacios destinados a difundir contenidos propios de

---

752 Integrantes (Colectivo de Comunicaciones El Charco y Emisora Charco Stereo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 3 de junio de 2023; Director emisora comunitaria (Fundación Luz de la Vida) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de diciembre de 2023; Comunal (Emisora Comunitaria La Mezcla 89.4 FM, Junta de Acción Comunal La Independencia, Municipio de El Tambo) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 15 de diciembre de 2023; Integrante (Emisora Comunitaria Calor Stereo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de diciembre de 2023.

753 1. Transforma tu mundo con Internet: paso a paso del activismo digital, que tiene como objetivo promover una ruta para desarrollar estrategias de activismo digital; 2. Ciberperiodismo a tu alcance, cuyo propósito es brindar herramientas para iniciar procesos de periodismo digital en la comunidad. MINTIC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 29 de diciembre de 2023).

754 Ibid.

755 Ibid.

756 Funcionaria (MINTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 6 de septiembre de 2023.

757 MINTIC, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 29 de diciembre de 2023).

758 Ibid.



pueblos étnicos no fueron aprovechados, por lo que el Instituto Kroc considera fundamental poner en marcha una nueva estrategia para que estos espacios sean utilizados por entidades y organizaciones étnicas. Por otro lado, entre enero y noviembre de 2023 Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) elaboró y transmitió a través de sus servicios de radiodifusión sonora 246 espacios sobre contenidos de paz y la labor de organizaciones sociales, así como 74 espacios sobre pueblos étnicos<sup>759</sup>. También continuó la financiación de contenidos para promover una cultura de paz con una nueva versión de la Convocatoria Abre Cámara, en la que fueron financiados los contenidos de dos operadores del servicio de televisión comunitaria<sup>760</sup>. Finalmente, se realizaron convocatorias destinadas a emisoras étnicas para financiar contenidos radiales de pueblos étnicos y mujeres étnicas que fomenten una cultura de paz<sup>761</sup>.

Estos avances en otras medidas de acceso a medios contrastaron con el estancamiento en la creación del canal de televisión cerrada para organizaciones políticas y sociales previsto en el Acuerdo Final y al que se refiere el indicador B.390 del PMI. Hasta noviembre de 2023, este indicador continuaba sin ficha técnica. En entrevista con el Instituto Kroc, el MINTIC reiteró los obstáculos que se derivan de la figura de canal de televisión cerrada, pues su implementación excede las facultades legales de esta cartera<sup>762</sup>. El MINTIC estima que para el montaje de la infraestructura básica y la implementación tecnológica del canal son necesarios aproximadamente COP 9.177 millones y que los gastos de funcionamiento anual del canal rondarían los COP 8.332 millones<sup>763</sup>. El rezago en la implementación de este compromiso ya completa dos años. Por esta razón, la revisión del indicador B.390 por parte de la CSIVI es esencial para destrabar el compromiso, ya que podría permitir realizar ajustes que posibiliten superar los obstáculos señalados. Es importante vincular a otras entidades que pueden facilitar su implementación, como el Ministerio del Interior, el CNE, RTVC o el Congreso de la República.

---

759 Ibid.

760 Se trata de la Corporación Antena Parabólica Quinchía y la Corporación Cívica Estación Comunitaria Perla del Tamá. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, 29 de diciembre de 2023).

761 MINTIC, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, 29 de diciembre de 2023).

762 Funcionarias (MINTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de agosto de 2023.

763 Ibid.



**Continuaron las acciones de acompañamiento a las veedurías ciudadanas, pero el énfasis en la formación para el fortalecimiento de su rol fue insuficiente para abordar los retos que enfrenta el control social a la gestión pública.** Durante 2023, continuaron las actividades de formación sobre control social y veedurías ciudadanas. De acuerdo con sus compromisos en el PMI, el DAFP desarrolló acciones de capacitación en control social, principalmente dirigidas a pueblos étnicos. Hasta el 30 de noviembre, el DAFP había capacitado a 128 personas pertenecientes a pueblos étnicos en 10 espacios de formación en control social<sup>764</sup>. Por otro lado, esta entidad continuó con la actualización del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública con la publicación del módulo 18. El objetivo de este módulo es ofrecer herramientas para vigilar los programas dirigidos a las mujeres rurales<sup>765</sup>. Este módulo identifica las principales problemáticas que enfrentan las mujeres rurales para su participación y el ejercicio de control social, establece las responsabilidades del Estado frente a las mujeres rurales y desarrolla contenidos sobre cómo hacer control social en las políticas que les impactan de manera directa. Este módulo fue un avance importante en los compromisos sobre formación en control social que, hasta 2022, no contaban con enfoque de género.

El Ministerio del Interior continuó desarrollando acciones de formación en el marco de este plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia. Hasta el 30 de septiembre de 2023, el Ministerio del Interior había reportado la capacitación de 762 personas en talleres, asistencias técnicas, campañas de promoción y apoyo a la conformación de veedurías y el módulo de control social de la Escuela de Participación Ciudadana<sup>766</sup>. El Instituto Kroc constató que las acciones de formación desarrolladas por el Ministerio del Interior en materia de veeduría ciudadana no incorporaron los enfoques de género y étnico y tampoco desarrollaron acciones diferenciales para promover la participación de las mujeres y los grupos étnicos en las veedurías ciudadanas<sup>767</sup>. El Ministerio del Interior señaló que está trabajando en una estrategia para incluir el enfoque étnico en las acciones a desarrollar durante 2024<sup>768</sup>. Por su parte, la Secretaría

---

764 DAFP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 4 de diciembre de 2023).

765 Departamento Administrativo de la Función Pública, "Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública - Módulo: las mujeres rurales cuidan lo público" (Colombia, 2023), <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=42793151>.

766 Ministerio del Interior, Reporte de avance del indicador B.152 con fecha de corte del 30 de septiembre de 2023, información obtenida en SIPO, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SAvjZqwsJA2A76ol>.

767 Funcionarios (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 12 de diciembre de 2023.

768 Ibid.



de Transparencia continuó impulsando la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA), cuya acción estuvo concentrada en apoyar el diseño de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción<sup>769</sup>.

Adicionalmente, el 12 de octubre el Ministerio del Interior llevó a cabo virtualmente el Encuentro Nacional de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV) en el que participaron las entidades estatales del orden nacional y territorial que conforman la red, así como ejercicios de veedurías ciudadanas<sup>770</sup>. Durante este encuentro los y las participantes intercambiaron experiencias e identificaron los principales retos de las veedurías ciudadanas en el país, como la necesidad de crear un programa de formación permanente para veedores y veedoras, mejorar las condiciones de seguridad en los territorios para garantizar el ejercicio de veeduría, fortalecer el acceso a los recursos financieros y tecnológicos, robustecer los mecanismos de acceso a la información y realizar campañas de comunicación sobre el control social<sup>771</sup>. De acuerdo con el DAFP, estos retos son mucho más profundos en los ejercicios de veeduría y control social de los pueblos étnicos<sup>772</sup>.

Organizaciones de la sociedad civil que promueven el control social de la gestión pública y acompañan los ejercicios de veedurías ciudadanas señalaron que, además de los retos ya identificados, es necesario un enfoque de corresponsabilidad entre el Estado y las veedurías mediante ejercicios de diálogo público entre ambas partes<sup>773</sup>. Esto podría garantizar que las veedurías tuviesen un mayor impacto, pues ésta es una de sus principales debilidades<sup>774</sup>. También resaltaron la necesidad de considerar mecanismos de control social más allá de las veedurías constituidas formalmente y trabajar sobre otros problemas, como la falta de reconocimiento de las veedurías por parte de las administraciones públicas, la baja calidad de la información que reciben las veedurías y la necesidad de llevar a cabo acciones de acompañamiento más prácticas, además de las acciones de formación teóricas<sup>775</sup>.

---

769 Funcionaria (Secretaría de Transparencia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 8 de noviembre de 2023.

770 Ministerio del Interior, "Informe del Encuentro Nacional de la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV)" (Colombia, 2023).

771 Ibid.

772 Funcionarias, (DAFP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc (Bogotá, 12 de septiembre de 2023).

773 Integrante, (Transparencia por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, (Bogotá, 7 de diciembre de 2023).

774 Integrante (Fundación Ideas para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, (Bogotá, 7 de diciembre de 2023); Integrantes (Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.

775 Integrante (Transparencia por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, (Bogotá, 7 de diciembre de 2023); Integrante (Fundación Ideas para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, (Bogotá, 7 de diciembre de 2023); Integrantes (Foro Nacional por Colombia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 5 de diciembre de 2023.





En diálogos con varias veedurías ciudadanas durante 2023<sup>776</sup>, el Instituto Kroc evidenció los problemas que enfrentan principalmente en materia de acceso a la información, falta de financiación, riesgos de seguridad y difícil interlocución con las administraciones locales. Por lo anterior, considera que complementar las actividades de formación y capacitación que se realizan en el marco del Acuerdo de Paz con otras medidas de acompañamiento y asistencia técnica, es una acción necesaria. En particular, es importante fortalecer estos mecanismos de acompañamiento a las veedurías de los territorios PDET. El Instituto Kroc considera que revisar el documento formulado por el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia en 2021<sup>777</sup> para llevar a cabo el plan de impulso a la creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia podría contribuir a aumentar los niveles de implementación. Esta revisión podría concentrarse en la ampliación de las acciones realizadas y de su alcance. Igualmente, en incluir acciones concretas con enfoque de género y étnico para impulsar los ejercicios de veeduría ciudadana y control social que realizan las mujeres y las personas pertenecientes a grupos étnicos.

Finalmente, en el segundo semestre de 2023 fue radicado en el Congreso el Proyecto de Ley Estatutaria 120 de 2023<sup>778</sup>, el cual busca fortalecer las condiciones bajo las cuales se desarrollan las veedurías ciudadanas. El proyecto establece varias medidas para mejorar el acceso a la información, fortalecer la labor de capacitación y asistencia de la RIAV a las veedurías, permitir la financiación pública de las veedurías ciudadanas, mejorar el registro público de las veedurías y establecer mecanismos de protección para quienes sufran riesgos de seguridad en el ejercicio de veeduría<sup>779</sup>. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara el 14 de

---

776 Integrante (Red de Jóvenes del Catatumbo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de mayo de 2023; Taller: Diagnóstico participativo de la implementación del Acuerdo de Paz en el Catatumbo (evento organizado por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, 9 de mayo de 2023); Integrante (Grupo de Apoyo a Mujeres Víctimas del Conflicto Armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 13 de junio de 2023; Integrante (Colectivo Guardián Amazónico y Veeduría al Pilar 3 del PDET de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 27 de junio de 2023; Marcela Colmenares (Líder, Red Participa), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, Colombia, 13 de diciembre de 2023; Sonia López (Coordinadora de Proyectos, Fundación PARCOMÚN- Regional Nororiente) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Cúcuta, Colombia, 13 de diciembre de 2023; Representante, veeduría "Velar por lo Nuestro", entrevista realizada por el equipo del instituto Kroc, mediante llamada telefónica, el 18 de diciembre de 2023.

777 Ministerio del Interior y Secretaría de Transparencia, "Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia", documento cargado en SIIPO en cumplimiento del indicador B.152 el 25 de enero de 2022, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SBLiZKwsJA3f6vkk>.

778 Congreso de la República, Cámara de Representantes, Proyecto de Ley 120 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se establecen medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y se dictan otras disposiciones", Gaceta del Congreso No. 1094 (Colombia, 2023).

779 Ibid.



diciembre de 2023<sup>780</sup>. El Instituto Kroc considera que continuar con el trámite y la aprobación de este proyecto teniendo en cuenta los compromisos pactados en el Acuerdo Final, podría contribuir a aumentar los niveles de implementación.

**El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) fue reactivado con dudas sobre su papel asesor en la política de paz gubernamental. La Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización avanzó pero no al ritmo esperado.** Durante 2023, el CNPRC vivió una reactivación progresiva. En abril, luego de más de un año de no haberse convocado, tuvo lugar una sesión del plenario de esta instancia en la que entregó una serie de recomendaciones al presidente Gustavo Petro sobre su política de Paz Total<sup>781</sup>. Igualmente, el Comité Nacional del Consejo, así como sus diferentes comisiones elaboraron un nuevo plan de acción para la instancia<sup>782</sup> y, junto con la UIAP y la OACP, realizaron el esfuerzo por renovar las representaciones de los diferentes sectores<sup>783</sup>. A pesar de la continua actividad del Comité y de las comisiones, durante el resto del año no fue convocada ninguna otra sesión del plenario, lo que imposibilitó la aprobación del nuevo plan de acción<sup>784</sup>. A pesar de haber avanzado en la renovación de la mayor parte de las representaciones, hay varios sectores que no han realizado su delegación<sup>785</sup>. En particular, preocupa que, hasta el 30 de noviembre, no se había renovado el sector de mujeres y de pueblos étnicos.

---

780 Catherine Juvinao (@CathyJuvinao), "COMUNICADO DE PRENSA. Aprobado por unanimidad en primer debate el proyecto de ley estatutaria #CuidemosALosQueCuidan, que busca crear un #EstatutoNacionalDeVeedores, garantizar medidas de protección, otorgar financiación, acceder a la educación y a la información de veedores", Tweet, 14 de diciembre de 2023, <https://twitter.com/CathyJuvinao/status/1735396872242737319>

781 Las recomendaciones fueron las siguientes: 1. Valorar y reconocer al Consejo Nacional de Paz, así como fortalecer a los Consejos Territoriales de Paz; 2. Establecer una nueva estrategia para acelerar la implementación del Acuerdo de Paz, que involucre una revisión al PMI; 3. Adecuar la institucionalidad para la paz; 4. Activar y fortalecer las instancias de participación creadas por el Acuerdo Final, así como crear nuevas instancias de participación de la sociedad civil en los procesos de negociación que se abran con otros grupos armados; 5. Realizar una Convención Nacional de Paz y construir una estrategia de Pedagogía y Cultura en la Paz Total; 6. Definir una política de desmonte de estructuras sucesoras del paramilitarismo de la mano con la CNGS, así como fortalecer los mecanismos de protección colectiva en los territorios; 7. Avanzar en un cese al fuego y de las hostilidades con el ELN, así como garantizar la articulación de la Mesa de Negociaciones con esa guerrilla y el CNPRC para garantizar la participación de la sociedad civil en la construcción de un acuerdo; 8. Diseñar participativamente los instrumentos de la política de Paz Total, especialmente las Regiones de Paz, el Servicio Social para la Paz y Cultura y Pedagogía de Paz; 9. Modificar y ajustar, de acuerdo con los lineamientos del CNPRC, el Decreto 1444 de 2022, que adopta la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización; 10. Impulsar y sacar adelante con amplia participación varias reformas normativas fundamentales para la implementación del Acuerdo de Paz y la política de Paz Total. Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia "Recomendaciones del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia" (Bogotá, abril de 2023).

782 Integrante (Consejera del CNPRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de noviembre de 2023; Integrante (Consejero del CNPRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 27 de noviembre de 2023; Funcionaria (Unidad para la Implementación del Acuerdo Final), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

783 Ibid.

784 Ibid.

785 Ibid.



A lo anterior se suma que, en el marco de las negociaciones entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el mes de julio de 2023 fue creado el Comité Nacional de Participación con una conformación similar a la del CNPRC<sup>786</sup>. Esto, además del poco alcance que le ha dado el Gobierno a esta instancia en medio de su política de Paz Total, dejó grandes dudas sobre el reconocimiento efectivo de su importancia fortalecida y priorizada por el Acuerdo Final<sup>787</sup>.

En el marco de la declaratoria del ECI en materia de garantías de seguridad para personas firmantes del Acuerdo Final, la Corte Constitucional le ordenó al Ministerio del Interior iniciar la elaboración del Pacto Político Nacional, establecido en el punto 3.4.2 del Acuerdo de Paz, en estrecha coordinación con el CNPRC<sup>788</sup>. Esto reactivó el mandato de esta instancia y es posible anticipar que brindará un mayor alcance a sus acciones. Sin embargo, el Instituto Kroc considera que hace falta mejorar por parte del Gobierno nacional la articulación con el CNPRC en la política de Paz Total pues su principal función es ser un órgano asesor y consultivo en temas de paz.

Durante 2023, la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización tuvo varios avances. En el primer semestre, el Ministerio del Interior llevó a cabo una estrategia de socialización territorial de la política, de la mano de varios Consejos Territoriales de Paz y con el acompañamiento del programa Conpaz de la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FICONPAZ) y Gobernabilidad Responsable, los cuales son financiados por la Oficina de Conflictos y Operaciones de Estabilización del Departamento de Estado de los Estados Unidos (CSO por sus siglas en inglés) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), respectivamente<sup>789</sup>. De esta estrategia, el Ministerio del Interior retomó varios insumos para construir una propuesta de plan de acción. El Comité Técnico de la Política inició sus sesiones en el segundo semestre del año con la presentación de

---

786 Mesa de diálogos de paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional, El proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz (Primer Acuerdo de Cuba), 9 de junio de 2023, <https://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/prensa/PublishingImages/Paginas/Alistamiento-para-el-Proceso-de-Participacion-Bil/El%20proceso%20de%20Participación%20de%20la%20Sociedad%20en%20la%20Construcción%20de%20la%20Paz.pdf>

787 Integrante (Consejera del CNPRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de noviembre de 2023; Integrante (Consejero del CNPRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 27 de noviembre de 2023.

788 Auto 2224 de 2023 del 14 de septiembre de 2023 "Adopción de medidas urgentes para asegurar la materialización de las garantías de seguridad de la población firmante del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación, durante el periodo electoral de 2023" (Corte Constitucional, 2023).

789 Ministerio del Interior, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 12 de diciembre de 2023).



este plan<sup>790</sup>. Igualmente, mediante el Decreto 1468 de 2023<sup>791</sup>, el Presidente de la República incluyó a la Consejería Presidencial para la Reconciliación en este Comité. A pesar de estos avances, hasta el 30 de noviembre aún no había sido aprobado el plan de acción de la política<sup>792</sup>. Para aumentar los niveles de implementación de los compromisos asociados al fortalecimiento del CNPRC, el Instituto Kroc considera que el Ministerio del Interior podría poner en marcha una estrategia que involucre a todas las entidades con competencia en la política para acelerar la aprobación del plan de acción e iniciar la implementación de esta durante 2024 en articulación con el CNPRC.

El Ministerio del Interior avanzó con RTVC en una campaña de comunicaciones para fortalecer una cultura de reconocimiento recíproco de la diversidad, erradicar la estigmatización y facilitar la convivencia<sup>793</sup>. Esta campaña fue denominada Paz sin Estigmas<sup>794</sup>, la cual es una serie emitida por los canales de RTVC y del Ministerio del Interior y que, hasta el 30 de noviembre, ya había iniciado su transmisión con el primer capítulo<sup>795</sup>. El Instituto Kroc destaca los contenidos elaborados en el marco de esta campaña encaminados a visibilizar las reflexiones y la labor de mujeres, jóvenes y personas LGBTIQ+.

#### **4. Implementación del Punto 2 desde una perspectiva territorial**

El impulso a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) fue pactado en el Punto 2 para apoyar la implementación territorial del Acuerdo Final. Por esta razón, en los últimos años diversos actores realizaron varias acciones para su conformación y adecuado funcionamiento. De acuerdo con la OACP, hasta agosto de 2023 habían sido creados formalmente en el país 707 CTPRC, cifra que incluyó a 32 consejos departamentales y a 675 consejos municipales, de los cuales 164 se encuentran en municipios PDET<sup>796</sup>.

790 Ibid.

791 Presidencia de la República, Decreto 1468 de 2023 "Por el cual se modifica el artículo 2.4.5.2.4 del Capítulo 2 del Título 5 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, en relación con los integrantes del Comité Técnico para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización" (Colombia, 2023).

792 Ministerio del Interior, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 12 de diciembre de 2023).

793 Ibid.

794 Ministerio del Interior, "Serie Paz Sin Estigmas (tráiler)", YouTube, (Colombia, noviembre de 2023), <https://www.youtube.com/watch?v=5abbsbAz8Hg>.

795 Ministerio del Interior, "Serie Paz Sin Estigmas (Capítulo 1) - La defensa de la comunidad", YouTube, (Colombia, noviembre de 2023), [https://www.youtube.com/watch?v=b\\_G0HVnjdHQ&t=719s](https://www.youtube.com/watch?v=b_G0HVnjdHQ&t=719s).

796 OACP, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 1 de agosto de 2023).



Durante 2023, el Gobierno nacional y los gobiernos locales consolidaron acciones de acompañamiento a estos consejos en varias regiones del país. Especialmente, el Instituto Kroc destaca el Encuentro Nacional de Consejeros y Consejeras de Paz apoyado por el programa de Gobernabilidad Responsable de USAID, realizado el 26 y 27 de junio. En dicho encuentro, las redes de CTPRC de cinco subregiones realizaron una serie de recomendaciones al Gobierno nacional sobre su política de paz<sup>797</sup>. Igualmente, resaltaron varias dificultades en el funcionamiento de los Consejos de Paz, entre las que destacaron la ausencia de garantías de funcionamiento y participación, difíciles condiciones de seguridad, la desarticulación de los consejos territoriales con el CNPRC y el desconocimiento y desinterés de las autoridades locales para conocer la misionalidad de estas instancias<sup>798</sup>. La Fundación Paz y Reconciliación destacó como retos de los CTPRC motivar la voluntad política de las autoridades locales para apoyar estas instancias, la cual ha sido ausente, afrontar la dificultad para llevar a cabo el trabajo de los consejos desde un enfoque territorial e intervenir ante la falta de garantías para la participación efectiva de mujeres y representantes de los grupos étnicos<sup>799</sup>.

---

797 El documento se dirigió al Presidente de la República, la Consejería para la Reconciliación, el Ministerio del Interior y la OACP. En el documento se advierte una gran preocupación por la situación de seguridad en las regiones y por el aumento a las violaciones a los derechos humanos en sus territorios por la consolidación de distintos grupos armados. Por esta razón, enfatizan en la necesidad de solucionar política y negociadamente la paz con estos actores, en articulación con las autoridades territoriales, las organizaciones de base y los consejos territoriales de paz. Igualmente, consideran necesario avanzar en la consolidación de un cese al fuego y de hostilidades multilateral. En el documento se incluyeron 13 recomendaciones: 1. Fortalecer los Consejos Territoriales de Paz, mediante financiación suficiente para sus planes de acción y acompañamiento permanente del Consejo Nacional de Paz; 2. Relacionamiento directo entre las entidades encargadas de la implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización y los Consejos Territoriales de Paz; 3. Construcción de pactos de convivencia por la paz y la vida dirigidos por los Consejos Territoriales de Paz; 4. Fortalecimiento de capacidades y acompañamiento a las redes regionales de consejeros de paz; 5. Promover espacios de diálogo y comunicación continua y abierta entre diferentes grupos y comunidades de las redes regionales de consejos de paz para que sus preocupaciones y necesidades sean atendidas por el Consejo Nacional de Paz; 6. Implementación y cumplimiento de los programas destinados a la reparación integral, la búsqueda de la verdad y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas; 7. Invertir en programas educativos que promuevan la paz, la memoria, la reconciliación y la convivencia, vinculando la implementación de la Cátedra de Paz en los territorios; 8. Promover la participación significativa de todos los actores que fomentan la paz proporcionando espacios para que puedan expresar sus opiniones y contribuir en la toma de decisiones; 9. Valorar y respetar la diversidad étnica, de género, cultural y social presente en las regiones y fomentar la inclusión y el respeto hacia todas las personas; 10. Incluir a los Consejos Territoriales de Paz, reconciliación y convivencia en los diálogos que se están desarrollando con diferentes actores armados; 11. Apoyar la conformación de la red nacional de consejeros de paz, reconciliación y convivencia con un funcionamiento conjunto al del Consejo Nacional de Paz; 12. Reformar o modificar la Ley 434 de 1998 y el Decreto Ley 885 de 2017 para que el Consejo Nacional de Paz sea conformado desde los territorios; 13. Dentro de las reformas normativas señaladas, se debe garantizar que los consejos territoriales participen efectivamente en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas y los planes estratégicos formulados para la paz. Redes Regionales de Consejeros de Paz, Reconciliación y Convivencia de los territorios de Antioquia, Caquetá, Meta, Sur de Córdoba y Nariño, "Recomendaciones para fortalecer la paz y reconciliación y la convivencia en nuestros territorios" (Bogotá, 27 de junio de 2023).

798 USAID, "Programa Gobernabilidad Responsable - Balance Encuentro Entretejiendo Paz" (Colombia, 2023).

799 Fundación Paz y Reconciliación, "Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: continuidades y retos en el contexto de la Paz Total" (Bogotá, 2023), [https://fca00126-f5d3-4f61-b905-d596c29588de.usfiles.com/ugd/fca001\\_6bd03f-92dd4e464f975360c17d67d4c6.pdf](https://fca00126-f5d3-4f61-b905-d596c29588de.usfiles.com/ugd/fca001_6bd03f-92dd4e464f975360c17d67d4c6.pdf)



El Instituto Kroc destaca tres elementos sobre el funcionamiento de los CTPRC en las nueve subregiones PDET en las que tienen presencia los Barómetros Regionales: i) Aquellos CTPRC que han contado con el acompañamiento y la financiación de la OACP y de la cooperación internacional a través de los programas Gobernabilidad Responsable y Conpaz tienen un mejor funcionamiento; ii) Pese a algunas mejoras en su organización y funcionamiento, la mayoría de los CTPRC todavía no emiten conceptos formales y/o recomendaciones a las entidades territoriales relacionadas con la promoción de la convivencia, la prevención de la estigmatización y la construcción de paz; y iii) la mayoría de los CTPRC no tienen asignación presupuestal para implementar su plan de acción y, en los pocos casos en los que la tienen, los recursos son insuficientes.

A su vez, el Instituto Kroc documentó dos procesos de la subregión del Bajo Cauca antioqueño que por sus buenas prácticas pueden servir de referente para otros territorios: la Mesa Subregional de Consejeros y Consejeras de Paz del Bajo Cauca y el Consejo Municipal de Paz del municipio de Caucasia. La primera es una instancia de articulación de Consejos de Paz. Fue creada por iniciativa de los Consejeros y Consejeras de Paz de los seis municipios que conforman el Bajo Cauca y su funcionamiento ha contribuido a la participación subregional y al fomento de la paz territorial. Fue constituida en agosto del 2021, para noviembre de 2022 ajustó su estructura final y está compuesta por 30 personas. En cada consejo se escogieron, de manera deliberativa, cuatro integrantes y un gestor o gestora de paz. Cuenta además con 12 puestos para invitaciones a personas aliadas de instituciones estatales y de cooperación internacional.

Entre las acciones de incidencia realizadas por la Mesa Subregional durante 2023 se destaca la organización de la jornada “Mujer, Tierra y Territorio” en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer trabajadora (8 de marzo), el segundo foro subregional de derechos humanos y el Congreso de Paz realizado en noviembre de 2023, que propició el intercambio de experiencias entre los Consejos Municipales de Paz de las subregiones Bajo Cauca, Norte, Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Asimismo, la entrega de un documento de incidencia a candidaturas territoriales<sup>800</sup>. El apoyo técnico y presupuestal de cooperación internacional ha dinamizado el desarrollo de los encuentros de la Mesa Subregional y, para el cuatrienio 2024-2027,

---

800 Paola Martínez (Coordinadora Estrategia de Integración Regional USAID), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Caucasia, Antioquia, 6 de diciembre de 2023.



es un reto para esta iniciativa garantizar la asignación presupuestal a los Consejos Municipales de Paz por parte de las autoridades territoriales para su funcionamiento y sostenibilidad.

El Instituto Kroc encontró que la vinculación del Ministerio Público local es clave para el acompañamiento y seguimiento a los compromisos adquiridos en esta instancia de participación y articulación. Los miembros de la Mesa Subregional han recibido formación en el enfoque de género que, a pesar de ser una de sus apuestas, todavía requiere un proceso de apropiación para su aplicación concreta. El compromiso de los actores involucrados, la construcción de un plan de acción subregional, su organización y apuesta participativa que trasciende lo municipal, son elementos que dan cuenta de una buena práctica que aporta una visión integral del territorio para la incidencia conjunta a nivel municipal y departamental en la construcción de paz.

Por otra parte, el Consejo Municipal de Paz, Reconciliación, Convivencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del municipio de Caucaasia fue creado mediante el Acuerdo 015 de 2019<sup>801</sup> como un órgano asesor y consultivo del gobierno municipal para todo lo relacionado con el desarrollo de una paz duradera y la garantía de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Este Consejo Municipal se destacó a nivel subregional por su legitimidad y reconocimiento, así como por el desarrollo de acciones que incluyen: la ejecución del 80% de las actividades del plan de acción, la realización en agosto de 2022 del primer foro subregional sobre derechos humanos, la conformación de la mesa de comunicaciones y la entrega de recomendaciones a la institucionalidad y otros sectores asociados a la construcción de paz y derechos humanos. Otro aspecto clave a destacar es el compromiso del ejecutivo local y los representantes de la sociedad civil. Finalmente, la puesta en marcha de sesiones rurales descentralizadas como espacios de diálogo institucional-comunitario facilitó la interlocución y el análisis sobre situaciones particulares en territorios rurales con presencia de actores armados, de difícil acceso o poca presencia institucional y ha servido de referente para otros consejos de la subregión<sup>802</sup>.

---

801 Concejo Municipal de Caucaasia, Acuerdo Municipal 015 de 2019 (Caucaasia, Antioquia, 2019).

802 Alejandro Hoyos (Gestor de Paz y Derechos Humanos Alcaldía de Caucaasia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Caucaasia, Antioquia, 5 de diciembre de 2023.



## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 2

**A la Corte Constitucional:** tener en cuenta los compromisos del Acuerdo Final para el proceso de revisión de constitucionalidad del Código Electoral, la ley de prevención y sanción de violencias contra mujeres en política y la ley que garantiza la participación paritaria de las mujeres en cargos públicos en todos los niveles decisorios. Estos tres proyectos desarrollan varias medidas acordadas en el Punto 2, las cuales deben ser consideradas en el análisis de fondo que realizará la Corte.

**Al Ministerio del Interior:** diseñar e implementar una nueva estrategia para generar consensos entre los partidos y movimientos políticos alrededor de las transformaciones que son necesarias en el sistema político electoral. Esto implica revisar la vigencia de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) y realizar un análisis de los cambios en el sistema de partidos en los últimos años. Es esencial acordar la nueva estrategia y los ajustes pertinentes con el componente Comunes de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

**Al Ministerio del Interior, al Consejo Nacional Electoral (CNE) y a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC):** realizar un balance del impacto que han tenido las acciones para fortalecer la participación electoral en el país en los primeros siete años de implementación del Acuerdo Final y realizar los ajustes pertinentes en las estrategias desarrolladas para cumplir con los objetivos del Punto 2 en los próximos años. En particular, es necesario robustecer y ampliar las acciones diferenciales destinadas a garantizar la participación política de las mujeres, las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y los pueblos étnicos.

**Al Departamento Nacional de Planeación (DNP):** continuar impulsando la revisión de la Política Pública de Participación Ciudadana para incluir todos los compromisos pactados en el Punto 2, especialmente en lo relacionado con la planeación participativa. Adicionalmente, fortalecer los Consejos Territoriales de Planeación para la revisión, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) durante 2024.

**Al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y a la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas:** complementar las acciones de formación en control social y veeduría ciudadana con acciones de acompañamiento y asistencia para impulsar la creación y fortalecimiento de veedurías y observatorios de transparencia,





incluidas aquellas iniciativas conformadas por mujeres o centradas en realizar veeduría al enfoque de género. Estas acciones deben incorporar los enfoques diferenciales y hacer especial énfasis en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

**A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), al Ministerio del Interior, a las gobernaciones departamentales y a las alcaldías municipales:**

fortalecer el funcionamiento de los Consejos de Paz tanto a nivel nacional como a nivel territorial poniendo en marcha estrategias de acompañamiento por parte de la OACP en todo el país y de gobernaciones y alcaldías en los territorios de su competencia. Para ello, puede ser determinante destinar un presupuesto fijo para garantizar la implementación de los planes de acción de estas instancias. Asimismo, para desarrollar el principio de igualdad y no discriminación que debe orientar la implementación, resulta crucial promover medidas para la participación efectiva de las mujeres y las personas LGBTIQ+, y la inclusión del enfoque de género en los planes de acción. Por otro lado, el Ministerio del Interior debe continuar la articulación con los Consejos de Paz a nivel nacional y territorial para la implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.



**Tabla 6. Normas pendientes de implementación del Punto 2**



Reforma Política y al Sistema Electoral tomando en consideración el Acuerdo Final y las recomendaciones de la MEE.



Normas en materia de garantías y promoción de la participación ciudadana, especialmente el proyecto de ley pactado en el epígrafe 2.2.1 del Acuerdo Final.



Ajustes normativos para garantizar la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica.



Reforma a la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo” y ajustes a la planeación participativa.



Ley o norma para la ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación, como el canal institucional de televisión cerrada.



Normas para aumentar el porcentaje de recursos que se distribuye por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso y aumentar el fondo de financiación de partidos y movimientos políticos.



Ajustes normativos para que la pauta oficial en los niveles nacional, departamental y municipal se asignen de acuerdo con criterios transparentes, objetivos y de equidad, teniendo en cuenta a medios y espacios de comunicación locales y comunitarios.



Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el seguimiento a la implementación.



## Punto 3.

### Fin del Conflicto



El Punto 3 del Acuerdo Final, contempla cuatro temas en los que se agrupan los compromisos acordados para poner fin al conflicto: i) cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas; ii) reincorporación sociopolítica de las antiguas FARC-EP a la vida civil; iii) garantías de seguridad y protección; y, iv) acción integral contra las minas, e incluye compromisos que abordan los enfoques de género y étnico. Como el Instituto Kroc ha mencionado en informes anteriores<sup>803</sup>, la implementación del primer tema se encuentra completa casi en su totalidad, tomando en consideración las conclusiones de la primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (Misión ONU)<sup>804</sup>.

Respecto de los demás compromisos, a diferencia del periodo anterior, en el cual se registró un estancamiento generalizado en la implementación del Punto 3, en este año se registraron algunos avances pese a que los primeros meses de 2023 continuaron suspendidas las instancias encargadas de construir e implementar las disposiciones asociadas a este punto. Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, el Instituto Kroc registró avances en ciertos compromisos y evidenció un mayor dinamismo en la construcción y aprobación de instrumentos fundamentales y políticas para la implementación de los temas de reincorporación y garantías de seguridad y protección que en su mayoría incorporaron el enfoque de género.

---

803 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, 130, <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>.

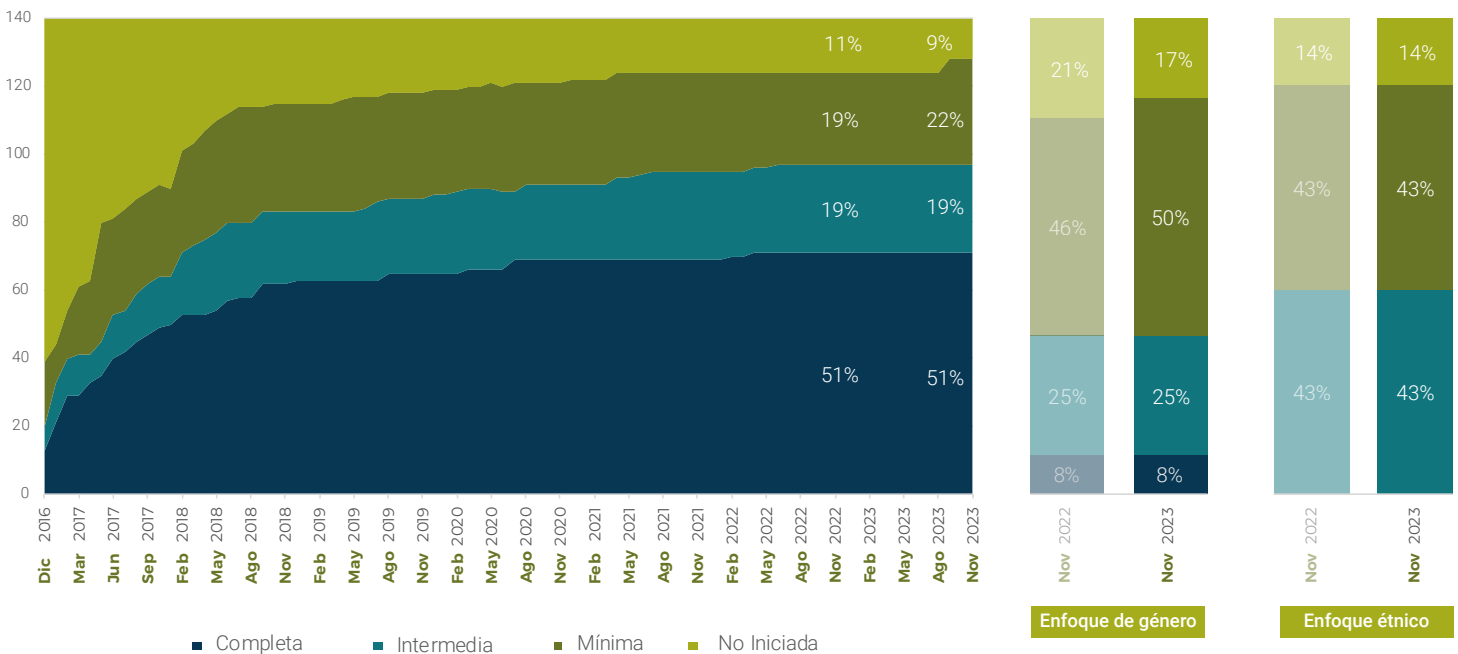
804 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, "Informe del Secretario General Misión de Verificación", S/2017/801, (16 de septiembre 2017).

## 1. Estado de la implementación del Punto 3 a noviembre de 2023

Como se observa en el Gráfico 19, a noviembre de 2023 el 9% de las disposiciones del Punto 3 no había iniciado su implementación, el 22% estaba en estado mínimo, el 19% en estado intermedio y el 51% en estado completo. Es decir, los porcentajes de implementación del Punto 3 tuvieron variaciones para los niveles de implementación mínimo y no iniciado. En comparación con el periodo anterior, las disposiciones completas se mantuvieron en 51% y las disposiciones en nivel intermedio en 19%. Las disposiciones en nivel mínimo aumentaron de 19% a 22% y las disposiciones en nivel de implementación no iniciado disminuyeron de 11% a 9%.

**Gráfico 19**

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 3 (dic. 2016 - nov. 2023)





El aumento en el porcentaje de disposiciones en el nivel mínimo correspondió a cuatro disposiciones del subtema de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) que iniciaron su implementación con la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Política de Desmantelamiento). Estas cuatro disposiciones se refieren principalmente a la función de la CNGS de recomendar reformas que contribuyan a la eliminación de cualquier tipo de relación entre el Estado y las organizaciones criminales; proponer mecanismos para la revisión de antecedentes de personas servidoras públicas; realizar seguimiento al régimen de controles sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada y formular propuestas tendientes a actualizar las normas que los regulan; y diseñar y construir estrategias para la identificación de fuentes de financiación y patrones de criminalidad que afectan particularmente a mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGBTIQ+. Esta última disposición tuvo un cambio en los niveles de implementación de la disposición con enfoque de género que pasó de no iniciado a mínimo.

En cuanto al enfoque de género, aunque fue incorporado en la mayoría de las acciones que dinamizaron el punto durante el periodo, sólo tuvo un movimiento en sus niveles de implementación, mencionado previamente. A noviembre de 2023, el 17% de las disposiciones asociadas al enfoque de género del Punto 3 se encontraba sin iniciar, el 50% en estado mínimo, el 25% en estado intermedio y sólo el 8% había completado su implementación. El enfoque de género continuó evidenciando un ritmo mucho menor de implementación en comparación con la generalidad del punto, lo que es particularmente notorio en el nivel mínimo de implementación y en el nivel completo, con una brecha de 28 y 43 puntos porcentuales respectivamente. Esto sugiere que a pesar de los cambios positivos en la dinámica del enfoque de género en este periodo, persiste la necesidad de mayores esfuerzos para su materialización.

Durante el periodo de reporte, las disposiciones con enfoque étnico del Punto 3 no evidenciaron cambios cuantitativos con relación al periodo anterior. En consecuencia, las disposiciones sin iniciar se mantuvieron en 14%, las de estado mínimo en 43%, las de estado intermedio en 43% y las completas en 0%. La ausencia de disposiciones en estado completo se debe principalmente a la falta de medidas que den cuenta de acciones afirmativas para comunidades afrodescendientes e indígenas en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades, la falta de medidas específicas en el SISEP y la falta de un Pacto Político Nacional que incluya a las organizaciones étnicas. Sobre las medidas específicas para las y los excombatientes que se autoreconocen como parte de comunidades



étnicas, a pesar de que durante el 2023 se lograron avances con relación a la consulta previa de los planes de armonización, aún se requieren acciones de implementación territorial.

En general, al igual que ocurrió durante el final del periodo anterior<sup>805</sup>, en el transcurso de los primeros meses de 2023 continuaron suspendidas las instancias encargadas de construir e implementar las disposiciones asociadas al Punto 3. Esto ocurrió principalmente debido a las demoras en la conformación de los equipos de Gobierno encargados de liderar estos espacios. Sin embargo, una vez conformados los equipos y reactivadas las sesiones, distintas instancias trabajaron en la elaboración y aprobación de importantes instrumentos que activaron los niveles de implementación de disposiciones, (como la Política de Desmantelamiento por parte de la CNGS) o que con su implementación se espera que contribuyan a mejorar la implementación de otras disposiciones del Punto 3 (como el Programa de Reincorporación Integral (PRI), el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) y el Programa de Protección Integral para la población firmante y sus familias). De igual forma, durante este periodo el Instituto Kroc destaca las garantías otorgadas para la participación efectiva de la sociedad civil y representantes de las personas en proceso de reincorporación en la construcción de los instrumentos mencionados, a través de instancias como la CNGS, el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) o la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP).

## **2. Estado de la implementación del Punto 3 según el PMI**

El Punto 3 cuenta con 61 indicadores del PMI, subdividido en 3 temas: i) Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas; ii) Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil; y, iii) Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. La mayoría de los compromisos del Punto 3 son de implementación de mediano plazo (fecha fin entre 2023 y 2026) y largo plazo (fecha fin de 2026 a 2031).

---

805 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, 131, <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>



A noviembre de 2023, el Instituto Kroc identificó que hay cinco indicadores sin ficha técnica (ver [Anexo Técnico](#)). De ellos se destacan dos indicadores con enfoque étnico. Con corte a esta misma fecha, el Instituto Kroc identificó que casi el 25% del total de los indicadores del Punto 3 están por debajo del 50% de implementación. De estos indicadores, cuatro tienen fecha fin anterior al 2023 y corresponden a indicadores que componen el pilar de reincorporación. De igual forma, cuatro indicadores tuvieron metas que no corresponden al contenido de los compromisos del Acuerdo Final o cuyo porcentaje de avance reportado difiere con las evidencias recabadas por el Instituto Kroc. Tal es el caso de la “Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada”, que reporta casi un 100%, aun cuando no se cuenta con evidencias que demuestren la construcción de dicho pacto.

Particularmente para la implementación efectiva del Punto 3, es importante que la CSIVI evalúe el alcance de la mayoría de indicadores, solicite la aceleración de la implementación de aquellos indicadores que son de mediano plazo y presentan avances inferiores al 50% y analice la reformulación de indicadores cuyas metas difirieron del alcance de los compromisos del Acuerdo Final, como es el caso del indicador asociado a la “Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas”.



### 3. Principales avances y retos del Punto 3 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 3 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Consejo Nacional de Reincorporación (CNR):</b> aprobó el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), así como el Programa de Reincorporación Integral (PRI) con la inclusión transversal de los enfoques diferenciales.</p> <p><b>Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN):</b> reconoció nuevas áreas colectivas de reincorporación.</p> <p><b>CNR:</b> consolidó estrategias para garantizar la sostenibilidad de proyectos e iniciativas colectivas.</p> <p><b>ARN:</b> avanzó en la transformación y fortalecimiento del CNR.</p> <p><b>ARN:</b> realizó la protocolización del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de firmantes con pertenencia étnica.</p> <p><b>Ministerio del Interior:</b> desarrolló medidas con enfoque de género para defensoras de derechos humanos y lideresas sociales.</p> <p><b>Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP):</b> aprobó el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) y el Programa de Protección Integral (PPI) para firmantes y sus familias.</p> <p><b>Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS):</b> aprobó la Política Pública de Desmantelamiento con enfoque de género y feminista.</p> <p><b>Ministerio del Interior:</b> efectuó la reestructuración del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.</p>	<p><b>CNR y Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI):</b> impulsar la formalización y reglamentación de los instrumentos del PRI, el SNR y las nuevas Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).</p> <p><b>Ministerio de Vivienda en articulación con la ARN:</b> dinamizar el proceso de acceso a vivienda para personas firmantes.</p> <p><b>ARN:</b> generar mecanismos de acompañamiento técnico y fortalecimiento de proyectos e iniciativas individuales de personas firmantes.</p> <p><b>CNR:</b> fortalecer e impulsar las instancias territoriales de reincorporación.</p> <p><b>CNR:</b> diseñar estrategias para atender la seguridad de personas firmantes certificadas como menores.</p> <p><b>Gobierno nacional:</b> atender interinstitucionalmente la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte de la Corte Constitucional, por la vulneración constante de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos.</p> <p><b>Ministerio del Interior:</b> avanzar en la adopción e implementación de la Política Pública Integral de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos.</p> <p><b>Unidad de Implementación del Acuerdo Final (UIAP):</b> consolidar la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) como el eje articulador de las medidas de seguridad y protección.</p> <p><b>Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación (FGN):</b> impulsar mecanismos para avanzar en el esclarecimiento judicial de afectaciones contra personas defensoras de derechos humanos, liderazgos sociales y personas firmantes.</p> <p><b>Ministerio del Interior:</b> reestructurar la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), fortalecer el modelo preventivo y de seguridad humana y presentar la Política de Prevención, Protección y No Repetición.</p>





## Proceso de reincorporación

**El proceso de reincorporación alcanzó su etapa de consolidación.** De acuerdo con el CONPES 3931 de 2018, la implementación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) tiene una vigencia de ocho años que se cumplen en el 2026<sup>806</sup>. Por tanto, en principio, a tres años de que finalice el proceso, durante el periodo de análisis de este informe el CNR trabajó en la concertación y materialización de instrumentos vitales para garantizar los derechos de la población firmante, el Partido Comunes estableció sus objetivos a futuro y se posicionaron nuevos colectivos de firmantes. A 30 de noviembre de 2023, la ARN registraba 14.098 personas acreditadas como excombatientes de las extintas FARC-EP<sup>807</sup>, de las cuales 11.411 estaban activas en el proceso de reincorporación. De éstas el 26% son mujeres y 66 son personas que se identifican como población LGBTIQ+<sup>808</sup>.

**Durante el 2023 el proceso electoral regional marcó las dinámicas de la reincorporación política.** A finales de enero el Partido Comunes convocó su Tercera Asamblea Nacional, donde además de los objetivos y las metas previstas para las elecciones de este año y los próximos años, se estableció la composición del nuevo Consejo Político Nacional y de la dirección del partido. Esta instancia quedó integrada por siete mujeres y ocho hombres y la dirección por 38 mujeres y 37 hombres, garantizando así la paridad entre mujeres y hombres dentro del partido<sup>809</sup>.

En cuanto al proceso electoral regional, en total se registraron 144 candidaturas de firmantes, de las cuales 108 fueron de hombres y 36 de mujeres. Del total de candidaturas, 114 aspiraron a concejos municipales, 12 a juntas administradoras locales, 11 a asambleas municipales y siete a alcaldías. En el caso particular de las mujeres, 27 aspiraron a concejos municipales, seis a juntas administradoras locales y tres a asambleas municipales<sup>810</sup>. No se presentaron candidaturas para ninguna gobernación departamental. Las candidaturas de las personas firmantes fueron avaladas por al menos 23

806 Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3931 "Política Económica y Social (CONPES), la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)" (Colombia, 22 de junio de 2018).

807 "ARN en Cifras", *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, 21 de diciembre de 2023, <https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN-en-Cifras-corte-noviembre-2023.pdf>.

808 "Cuestionario para ARN", *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Bogotá, 27 de diciembre de 2023.

809 Comunes (@ComunesCol) "Nuestro nuevo Consejo Político Nacional está conformado por 8 hombres y 7 mujeres que seguirán trabajando por la paz para el pueblo colombiano y el fortalecimiento de nuestro partido, el partido de la gente del común", Tweet, 30 de enero de 2023, <https://twitter.com/ComunesCol/status/1620172442584109059>; Comunes – Consejería Internacional, comunicación personal, 2 de febrero de 2023.

810 Las candidaturas se presentaron en 26 de los 32 departamentos del país, pero se concentraron principalmente en Tolima (19), Antioquia (12) y Cauca (12).

partidos y movimientos políticos. De las 144 candidaturas, 69 (48%) fueron otorgadas por el Partido Comunes que, a su vez, avaló 230 candidaturas adicionales<sup>811</sup>. Hasta comienzos de noviembre se registraba que, de las 144 candidaturas fueron elegidas cuatro personas para ocupar cargos públicos, de los cuales se identifican al alcalde de Cumaribo en Vichada, un representante de la Junta de Acción Local (JAL) del corregimiento de Santa Ana en el municipio de Granada (Antioquia), un representante de la JAL del corregimiento de El Capricho en San José del Guaviare (Guaviare) y una representante de la JAL de la Comuna 11 en Cali (Valle del Cauca)<sup>812</sup>. Se destaca la participación de aproximadamente 4.000 firmantes durante los sufragios<sup>813</sup>.

No obstante, la significativa participación de la población firmante estuvo marcada por afectaciones en contra de algunas de estas personas durante el proceso electoral como amenazas, intimidaciones, actos de estigmatización, un atentado e incluso homicidios de dos firmantes, siendo uno un candidato<sup>814</sup>. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, en el marco del Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida (SPARR) establecido en el Acuerdo Final, advirtió sobre los riesgos que enfrentaba la población firmante durante este proceso en la Alerta Temprana 030 de 2023, relacionada con el contexto de las elecciones territoriales<sup>815</sup>. Del mismo modo, la Corte Constitucional, en el marco de la declaración de ECI por la violación sistemática de los derechos de la población firmante declarado en el 2022, emitió el Auto 2224 de 2023, por el cual adoptó distintas órdenes requiriendo garantizar la seguridad de las candidaturas de firmantes<sup>816</sup>.

### **Fueron aprobados el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) y el Programa de Reincorporación Integral (PRI) incorporando transversalmente los enfoques diferenciales y destacándose como uno de los principales**

811 "Elecciones 2023: ex-FARC llegan con 144 candidatos y un futuro político por definir", *El Espectador*, 29 de octubre de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/elecciones-2023-exfarc-tienen-144-candidatos-que-viene-para-partido-comunes-acuerdo-de-paz/>; Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, "Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad", (Nueva York, 26 de septiembre de 2023), 5, [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2327077.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf)

812 Representante (Misión de Verificación de las Naciones Unidas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 8 de noviembre de 2023.

813 Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (ITPS), "Boletín elecciones número: 001", (Bogotá, 29 de octubre de 2023).

814 El atentado se reportó en contra de un candidato a la alcaldía de Ricaurte (Nariño) y los asesinatos ocurrieron en San Antonio (Tolima) y en Chalán (Sucre), este último era candidato al Concejo Municipal. *Ibid.*

815 En esta alerta, la Defensoría del Pueblo identificó a la población firmante como uno de los grupos más vulnerables durante las elecciones. Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 030 de 2023 (Colombia, 23 de agosto de 2023).

816 Corte Constitucional, Auto 2224 de 2023, Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022 (Colombia, 14 de septiembre de 2023).



**hitos en el proceso de reincorporación.** En la sesión 141 del CNR fue aprobado el SNR previsto en el CONPES 3931 de 2018<sup>817</sup> e incorporado en el PND 2022-2026 como un mecanismo de articulación institucional y de canalización de recursos y de compromisos políticos<sup>818</sup>.

En la sesión 147 del CNR, llevada a cabo en noviembre en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca), fue aprobado por unanimidad el PRI. El programa había sido incluido previamente en el PND 2022-2026<sup>819</sup> y fue definido como la hoja de ruta para la población firmante, en la cual se congregan todas las acciones orientadas a garantizar los derechos de estas personas dentro de su proceso de reincorporación. La construcción del PRI se desarrolló bajo un proceso amplio de concertación desarrollado por medio de distintas reuniones técnicas, siete encuentros territoriales y uno nacional<sup>820</sup>. El PRI está compuesto por cuatro líneas estratégicas, 14 ejes temáticos, 34 líneas de acción y 209 acciones, en las cuales fueron incluidas de manera transversal 156 acciones desde los enfoques de género, étnico, de discapacidad y de curso de vida<sup>821</sup>.

El Instituto Kroc constató que el PRI logró incorporar los elementos previstos en el CONPES 3931 de 2018 encaminados a garantizar la materialización de la PNRSE. De hecho, el PRI va más allá de la política, y a partir del liderazgo de la ARN, el acompañamiento técnico del CNR Comunes y la participación activa de otros colectivos de firmantes, incorporó otras medidas como las estrategias de sostenibilidad de los proyectos productivos, el suministro económico de alimentación para firmantes, la estrategia de acompañamiento a familiares de personas en proceso de reincorporación fallecidas o desaparecidas, entre otras. Los enfoques de género y étnico se incorporaron en el PRI a través de 51 y 29 acciones, respectivamente a lo largo de las cuatro líneas estratégicas<sup>822</sup>. De acuerdo con la ARN, el PRI ha priorizado el cierre de brechas de desigualdad a través de acciones diferenciales y

---

817 Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3931 "Política Económica y Social (CONPES), la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)" (Colombia, 22 de junio de 2018).

818 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400, artículo 19 (Colombia, 2023).

819 Ibid.

820 "Sesión 147 del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 22 al 23 de noviembre de 2023).

821 "Encuentro Nacional; Programa de Reincorporación Integral" (presentación en PowerPoint, evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 22 al 23 de noviembre de 2023).

822 *Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)*, "Programa de Reincorporación Integral. Matriz de acciones generales, diferenciales y afirmativas", Bogotá, 21 de diciembre de 2023.



acciones afirmativas, dirigidas en el caso del enfoque de género, tanto a las mujeres como a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas<sup>823</sup>.

Consecuentemente, para avanzar en la implementación de disposiciones de reincorporación de largo alcance dispuestas en el Acuerdo Final<sup>824</sup>, es necesario garantizar la implementación efectiva y armónica del PRI, desarrollar medidas para su territorialización, gestionar su inclusión en los PDT así como formalizar y poner en marcha el SNR. Finalmente, para la concreción del PRI y el SNR hace falta que el Gobierno nacional promulgue los correspondientes decretos de creación, los cuales al cierre de este informe se encontraban en la CSIVI para el trámite de constatación normativa previsto por el Acuerdo Final.

**Mientras el acceso a tierras para la reincorporación avanza, el acceso a viviendas se estanca.** A 30 de septiembre de este año, la ARN, en articulación con la ANT, había avanzado en la compra de 13 predios que, hasta entonces, sumaban más de 2.900 hectáreas, beneficiando a 384 firmantes y a sus familias. De estos predios, 12 favorecieron a cinco AETCR<sup>825</sup> y uno tiene orientación productiva. De igual forma, a través del Acuerdo 254 de 2023 de la ANT<sup>826</sup> fueron adjudicados seis predios que suman más de 320 hectáreas. Estos predios se ubican en los departamentos de La Guajira, Tolima, Nariño y Antioquia y benefician a 268 familias de firmantes quienes ya cuentan con resoluciones de adjudicación, convirtiéndolos en legítimos dueños<sup>827</sup>.

Durante 2023, la ARN y la ANT continuaron ejecutando las rutas de acceso a tierras trazadas por el Gobierno anterior, pero con un enfoque más productivo y fortaleciendo los mecanismos de acceso. Por un lado, ajustaron los procesos de compra para agilizar la ruta de consolidación de los antiguos AETCR. A

---

823 Representantes (Componente Comunes del CNR / Unidad Técnica para la Reincorporación de la ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 18 de diciembre de 2023.

824 Una de las disposiciones más amplias estipula que: "De acuerdo con los resultados del censo socioeconómico, se identificarán los planes o programas necesarios para la atención de los derechos fundamentales e integrales de la población objeto del presente acuerdo, tales como de educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, así como de validación y homologación de saberes y de conocimientos; de vivienda; de cultura, recreación y deporte; de protección y recuperación del medio ambiente; de acompañamiento psicosocial; de reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y personas adultas mayores, incluyendo medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación". Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 76.

825 Los AETCR favorecidos son La Variante (Nariño), Pondores (La Guajira), Miravalle, (Caquetá) La Guajira (Meta) y La Reforma (Meta).

826 Agencia Nacional de Tierras, Acuerdo 253 de 2023, "Por el cual se determinan los criterios y el procedimiento para la selección de beneficiarios de adjudicación de bienes en el marco del programa especial en favor de las personas reincorporadas a la vida civil creado por el Gobierno nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.14.16.3. del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Agricultura y Desarrollo Rural" (Colombia, 30 de enero de 2023).

827 *Agencia para la Reincorporación y la Normalización* (ARN), "Respuesta a la solicitud de información por parte del Instituto Kroc" (Bogotá, Colombia, 10 de octubre de 2023).



la fecha, 13 de los 24 AETCR cuentan con tierra para su consolidación. Del mismo modo, la ARN y la SAE han fortalecido su articulación para mejorar los criterios de postulación para formas asociativas que quieran acceder a predios productivos por medio del Decreto 1543 de 2020<sup>828</sup>. Además, el PND 2022-2026 amplió el espectro de implementación de esta ruta para fines de vivienda y para el acceso a predios urbanos<sup>829</sup>. Por otro lado, teniendo en cuenta que el Acuerdo 254 de 2023 establece el diligenciamiento del RESO dispuesto por la Ley 902 de 2017 como requisito para el acceso a tierras, el CNR planea desarrollar jornadas de diligenciamiento en distintos lugares del país donde se encuentren colectivos de firmantes<sup>830</sup>. De forma complementaria, el PRI incorpora una estrategia de acceso a tierra y ordenamiento productivo.

El Componente Comunes del CNR (CNR Comunes) ha reconocido los avances en el acceso y adjudicación de tierras, particularmente en la expedición del Acuerdo 254 de 2023 que equipara los requisitos para la población firmante a los de la población campesina y permite la adjudicación a las formas asociativas en reincorporación. Sin embargo, uno de los principales cuellos de botella es el acceso a vivienda porque si bien se continúa avanzando en la construcción de vivienda en ciertos AETCR, desde que inició el proceso sólo se cuenta con 19 viviendas construidas y el Ministerio de Vivienda no incluyó dentro de su presupuesto anual recursos para desarrollar este proceso en otros espacios. Incluso, a la fecha de corte de este informe, no se ha hecho entrega de la primera vivienda y la mayoría no cuenta con el suministro de servicios públicos<sup>831</sup>. Se espera que con la implementación del eje temático de Hábitat del PRI se reactiven los procesos de acceso a viviendas para la reincorporación.

**Los nuevos procesos colectivos de reincorporación serán reconocidos bajo la figura de Áreas Especiales de Reincorporación Colectiva (AERC).**

Considerando la dispersión geográfica que ha tenido la población firmante, la conformación de espacios colectivos distintos a los AETCR (como las Nuevas Áreas de Reincorporación), las órdenes adoptadas por parte de tribunales de

---

828 Presidencia de la República, Decreto 1543 de 2020, "Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación", Diario Oficial 51.508 (Colombia, 14 de noviembre de 2020).

829 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400, artículo 210 (Colombia, 2023).

830 Representante (Componente Comunes del CNR), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de septiembre de 2023.

831 Ibid.; "Sesión 147 del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 22 al 23 de noviembre de 2023).



justicia para proteger a algunos de estos nuevos colectivos<sup>832</sup> y la necesidad de garantizar una amplia cobertura institucional para la reincorporación; desde el CNR se aprobó la caracterización y consolidación de nuevos espacios conocidos como AERC<sup>833</sup>. Estas áreas, que serán formalizadas por decreto, reconocen la agrupación de colectivos de firmantes bajo tres criterios: que se hallen en un área geográfica delimitada en la cual se desarrolle un proceso colectivo de reincorporación, que no se sobrepongan con un AETCR y que cuenten con un número significativo de firmantes que residan en el área de forma permanente<sup>834</sup>. Cada área reconocida como AERC contará con una resolución de la ARN<sup>835</sup>. En el decreto de las AERC se determinará la reformulación de los AETCR hacia espacios que no sean objeto de traslado, que cuenten con adjudicación de tierras, que tengan garantizado el acceso a viviendas y que cuenten con acceso a servicios básicos<sup>836</sup>.

**Fueron concertadas estrategias para garantizar la sostenibilidad de proyectos productivos colectivos, pero continuó la incertidumbre sobre los proyectos de tipo individual.** Al finalizar el 2023, la ARN registraba 5.733 proyectos productivos aprobados y desembolsados, de los cuales 5.607 son individuales y 126 son colectivos. Estos proyectos benefician a 2.774 mujeres y 7.950 hombres firmantes del Acuerdo Final, lo que significa que el 76,1% (10.724) de la población acreditada se encuentra vinculada a un proyecto productivo<sup>837</sup>. Durante el periodo de estudio, el CNR se concentró en consolidar estrategias determinantes para la sostenibilidad de proyectos e iniciativas colectivas. Por un lado, se aprobó el “Modelo de Sostenibilidad para Proyectos Productivos Colectivos”, por medio del cual se ajustan los criterios de evaluación, aprobación y acompañamiento técnico para los nuevos proyectos colectivos que ingresen al CNR. Este modelo fue concebido como un proceso integral que va más allá de los criterios económicos e incorpora

832 Por ejemplo, el Auto 2014 de 2023 de la Corte ordena a la SESP revisar los casos de solicitud de protección de colectivos de firmantes por fuera de los AETCR. Corte Constitucional, Auto 2014 de 2023, “Remisión de información recibida por la Sala a diversas entidades. Órdenes para asegurar las actuaciones de las entidades —de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias— para proteger la población objeto de este estado de cosas inconstitucional”, Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022 (Colombia, 24 de agosto de 2023).

833 “Sesión 145 del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de agosto de 2023).

834 Los números de firmantes de las AERC varía según el tipo: si residen en áreas nucleadas, deben contarse mínimo 15 firmantes; si residen de forma dispersa en veredas o corregimientos contiguos, deben contarse mínimo 25 firmantes; y, si residen en áreas urbanas en barrios o comunas contiguas, deben contarse mínimo 70 firmantes. *Agencia para la Reincorporación y la Normalización (@ARNColombia)*, “CNR 146 parte III”, YouTube, 17 de octubre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=4ScVtK7AckM>.

835 En total se identificaron 120 procesos colectivos de reincorporación, de los cuales, hasta octubre, la ARN había avanzado en la caracterización de 93 espacios que vinculan a 3.105 firmantes. De los 93 espacios, sólo 11 cuentan con tierra propia y 26 se encuentran en ciudades grandes o intermedias. *Ibid.*

836 *Ibid.*

837 “Proyectos productivos aprobados y desembolsados al 11 de diciembre de 2023”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.



ocho factores de sostenibilidad<sup>838</sup>. Por otro lado, la ARN y la UIAP crearon una “Estrategia de Sostenibilidad de Proyectos Productivos”, con la cual se busca fortalecer financiera y técnicamente proyectos colectivos<sup>839</sup>, proyectos individuales asociativos<sup>840</sup> e iniciativas productivas autogestionadas<sup>841</sup> que se encuentren activas y que después de un proceso de evaluación cumplan con el criterio de viabilidad para su fortalecimiento<sup>842</sup>.

Si bien, la aprobación de estas estrategias marca un paso importante hacia la sostenibilidad de proyectos e iniciativas colectivas tanto vigentes como nuevas, se registraron menores avances en la concertación de estrategias para el seguimiento y el apoyo técnico a proyectos individuales. Por ejemplo, a comienzos de 2023 se esperaba la presentación del informe contextual sobre el estado de todos los proyectos, que diera cuenta sobre su nivel actual de funcionamiento. Sin embargo, este informe no fue presentado y, por lo tanto, continuó la falta de información respecto al estado de los proyectos individuales<sup>843</sup>. Se espera que con la implementación del PRI se dé apertura al acompañamiento y fortalecimiento de este tipo de proyectos desde el CNR, considerando que los proyectos e iniciativas de tipo individual son más y vinculan a la mayor cantidad de firmantes<sup>844</sup>.

---

838 Los ocho factores de sostenibilidad son: estabilidad técnica y financiera, viabilidad a nivel organizativo y asociativo, procesos de mercadeo y comercialización, articulación territorial incidente, contribución al cierre de brechas de desigualdad (inclusión efectiva de enfoques), acceso a tierras y a predios urbanos, seguridad y sostenibilidad ambiental. “Sesión 143 del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 8 de mayo de 2023).

839 Proyectos que conforme con el Decreto Ley 899 de 2017 hayan implementado recursos de acuerdo con una línea productiva aprobada por el CNR.

840 Proyectos con un mínimo de cinco personas en proceso de reincorporación, que hayan implementado recursos de acuerdo con una línea productiva aprobada por la ARN.

841 Iniciativas autogestionadas por formas asociativas o que cuenten con un mínimo de cinco personas en proceso de reincorporación.

842 Las prioridades del fortalecimiento financiero y técnico de esta estrategia se enfocarán en activos productivos, estrategias de mercado y comercialización, innovación y tecnología, procesos de transformación y valor agregado, y procesos de certificación y permisos. “La ARN anuncia el lanzamiento de la Estrategia de Sostenibilidad de Proyectos Productivos: Un hito Significativo para la Paz en Colombia”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, 6 de octubre de 2023, <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/la-ARN-anuncia-el-lanzamiento-de-la-estrategia-de-sostenibilidad-de-proyectos-productivos-un-hito-significativo-para-la-paz.aspx>

843 Representante (Componente Comunes del Consejo Nacional de Reincorporación – CNR), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 6 de octubre de 2023.

844 De las 10.724 personas vinculadas a proyectos productivos, 6.723 (62,8%) cuentan con proyectos individuales, de las cuales 1.665 son mujeres y 5.067 son hombres. “Proyectos productivos aprobados y desembolsados al 11 de diciembre de 2023”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.



Asimismo, el Instituto Kroc evidenció una disminución notable (alrededor del 75%) en la cantidad de proyectos productivos aprobados con relación a periodos anteriores<sup>845</sup>. En este periodo desde el CNR sólo se aprobaron cinco proyectos colectivos<sup>846</sup>. Esta disminución ocurrió debido a que aproximadamente el 90% de las personas en proceso de reincorporación ya han hecho uso del apoyo económico de los COP 8 millones para emprender un proyecto productivo o de vivienda. Otra razón es que, durante este periodo, no fueron activadas las mesas técnicas de proyectos productivos del CNR y los equipos técnicos se concentraron en el diseño y la construcción de las herramientas de sostenibilidad y en la consolidación del PRI.

**Fue fortalecido y diversificado el proceso asociativo de firmantes.** Durante el 2023, las formas asociativas avanzaron hacia un proceso de integración que estuvo apoyado por la ARN. Por un lado, la organización de economía social y solidaria de firmantes que se creó en el Acuerdo Final conocida como Economías Sociales del Común (ECOMUN), pasó de ser una cooperativa de primer nivel a consolidarse como una federación nacional que integra a 157 formas asociativas. Por su parte, el Partido Comunes, que se retiró de la junta directiva de ECOMUN a comienzos del año, avanzó en la estructuración de la Coordinadora de Federaciones de Economía Social, Solidaria y Popular del Acuerdo de Paz. También se desarrollaron procesos de integración productiva como la Mesa Nacional del Café, la Red Nacional de Confecciones y la Mesa Nacional Ganadera de ECOMUN<sup>847</sup>.

Respecto a este tema, el principal reto para la ARN en el 2024 será establecer mecanismos de trabajo y de acompañamiento técnico con las federaciones y los procesos de integración productivos que representan distintas formas asociativas, las cuales, en un gran porcentaje, registran importantes debilidades técnicas y administrativas. Por consiguiente, para esta agencia es importante identificar el estado real de las formas asociativas que solicitan fortalecimiento técnico y avanzar en la implementación de las estrategias de

---

845 En comparación con los tres años anteriores, mientras que en noviembre de 2023 la ARN registraba 439 proyectos aprobados más que en el mismo mes el año anterior (5.738 proyectos en 2023 y 5.299 proyectos en 2022), en el 2022 se registraron casi 1.600 proyectos más que en el 2021 (3.660 proyectos en noviembre de 2021) y en el 2021 se registraron casi 1.800 proyectos aprobados más que en noviembre de 2020 (1.842 proyectos en noviembre de 2022). "ARN en Cifras", *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, diciembre de 2023, <https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Paginas/ARN-en-cifras.aspx>

846 "Proyectos productivos aprobados y desembolsados al 11 de diciembre de 2023", *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Bogotá, 11 de diciembre de 2023.

847 Funcionario (*Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN*), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 1 de diciembre de 2023.





sostenibilidad de proyectos productivos para garantizar un acompañamiento técnico integral<sup>848</sup>. Estas acciones de acompañamiento se realizarán a través del eje de fortalecimiento organizativo y asociatividad del PRI.

**Aunque persisten retos para la reincorporación integral de mujeres y personas LGBTIQ+ firmantes de paz, en 2023 se evidenciaron acciones de fortalecimiento del enfoque de género.** Adicional a las acciones de género aprobadas en el PRI ya mencionadas, el Instituto Kroc documentó diferentes iniciativas de implementación de las acciones de género del CONPES 3931, así como de fortalecimiento de la Estrategia de Mujeres y Género dentro de la ARN<sup>849</sup>, las cuales están orientadas a impulsar un proceso de reincorporación integral que tenga en cuenta las necesidades e intereses diferenciados de las mujeres y las personas LGBTIQ+. Por ejemplo, la ARN realizó la contratación de proyectos que involucran actividades en torno a la prevención de las violencias contra las mujeres, la promoción de derechos sexuales y reproductivos<sup>850</sup>, acciones comunitarias para el fortalecimiento de la ciudadanía y la participación<sup>851</sup>; en algunos de estos proyectos se promovió la contratación de mujeres firmantes de paz. Además, con diferentes articulaciones con organizaciones de la sociedad civil, adelantó acompañamiento a mujeres familiares de personas firmantes de paz asesinadas<sup>852</sup> y el primer encuentro de personas LGBTIQ+ firmantes<sup>853</sup>.

848 Ibid.

849 Por ejemplo, fortaleció su equipo territorial de enlaces de género y desarrolló capacitaciones sobre atención de situaciones de violencia contra las mujeres. Alejandra Miller, directora de la *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, (intervención, Presentación Quinto Informe de Seguimiento. Mujeres Enrutadas en la Implementación del Acuerdo de Paz 2022, Ruta Pacífica de las Mujeres, Bogotá, 11 de octubre de 2023); *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (27 de diciembre de 2023).

850 Que se implementan en los municipios de Arauquita, Carmen del Darién, Quibdó, Dabeiba, Mutatá, Mesetas, Uribe, Santander de Quilichao y Patía. *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (27 de diciembre de 2023).

851 Que se implementan en los municipios de Caldon, Popayán, Medellín, Anorí, Acacias, San Juan de Arama, Carmen de Bolívar, San Jacinto, Icononzo, Planadas, Pitalito y Neiva. *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (27 de diciembre de 2023); Mesa Técnica de Género del CNR-Componente Comunes, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de octubre de 2023.

852 Realizados en articulación con la Fundación Sin Olvido. *Agencia para la Reincorporación y la Normalización* (@ARNColombia), "¡Derechos para las mujeres! En San Agustín, Huila culminamos con éxito el Encuentro de Mujeres Familiares de #FirmantesDePaz asesinados, realizado el 19, 20 y 21 de agosto. Impulsaremos 3 más en lo que queda de 2023. #SoyMujerSomosCambio", Tweet, 22 de agosto de 2023, <https://twitter.com/arncolombia/status/1694036463233450029?s=46>; ARN, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (27 de diciembre de 2023).

853 "Primer Encuentro Nacional de Firmantes LGBTIQ+" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Vicepresidencia de la República, Misión de Verificación de la ONU, PNUD, Organización las Andariegas, 6 al 9 de noviembre de 2023); Misión de Verificación de la ONU, "Primer Encuentro Nacional de Firmantes LGBTIQ+", (12 de noviembre de 2023) <https://www.youtube.com/watch?v=ZWF9dPSnT-8>



No obstante, el Instituto Kroc documentó en diferentes espacios los grandes retos que enfrentan aún las mujeres y las personas LGBTIQ+ firmantes de paz para la garantía plena de sus derechos en el marco del proceso de reincorporación<sup>854</sup>. La estigmatización, la falta de garantías para su seguridad, las violencias basadas en género y la limitada oferta de servicios de cuidado para niños y niñas en algunos espacios en los que se desarrolla la reincorporación, son algunas de las dificultades a las que se enfrentan cotidianamente y que impactan negativamente el goce de sus derechos a la autonomía económica, la participación, la seguridad, y en general su bienestar e integridad. Por tanto, continuar fortaleciendo las estrategias de la reincorporación desde el enfoque de género es prioritario.

**El CNR se transformó en una instancia multifuncional y con participación amplia y efectiva.** Una de las primeras decisiones adoptadas en el CNR durante el periodo reportado, fue permitir la participación de otras organizaciones de firmantes distintas al Partido Comunes<sup>855</sup>. Además, aunque durante 2023 sólo se realizaron siete sesiones del CNR<sup>856</sup>, la instancia avanzó paralelamente en la construcción de importantes medidas asociadas al PRI. Por ejemplo, aprobó el SNR, el Programa de Reunificación Familiar, las Agendas Territoriales para la Reincorporación Comunitaria, el nuevo modelo de suministro económico de alimentación establecido por el Decreto 1230 de 2023<sup>857</sup>, la estrategia de inclusión laboral, así como las estrategias de sostenibilidad de proyectos productivos. Del mismo modo, hubo un trabajo articulado entre la ARN y el CNR Comunes en la construcción de las medidas de reincorporación en el PND 2022-2026, en la articulación del PRI con el PESP, entre otras.

---

854 "Encuentro Nacional Mujeres, Paz y Seguridad. Mujeres firmantes de paz" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ONU Mujeres, CNR Comunes, CONAMU, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, 18 de agosto de 2023); "Encuentro Nacional Mujeres, Paz y Seguridad. Mujeres firmantes de paz" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, ONU Mujeres, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, Mesa Autónoma de Reincorporación, 25 de agosto de 2023); "Encuentro Nacional de mujeres firmantes de paz. Construcción del Plan de Acción del Programa Integral de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio del Interior, ONU Mujeres, Misión de Verificación de la ONU, 11 de septiembre de 2023); Mujeres integrantes de la Mesa Autónoma de Reincorporación (MAR), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de agosto de 2023.

855 Algunos de los nuevos colectivos que participan son la MAR, Corporeconciliación, la Coordinadora Nacional de Mujeres (CONAMU), la Asociación Comité Nacional de Excombatientes lisiados de Guerra, Adultos Mayores y Enfermedades de Alto Costo (ASOCONELAEC), entre otras, respetando la participación oficial del CNR Comunes. "Sesión 141 del CNR" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 9 de febrero de 2023).

856 De las cuales una se realizó en Arauca y otra en Putumayo.

857 Presidencia de la República, Decreto 1230 de 2023, "Por medio del cual se modifica el numeral 23 del artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, el cual establece las funciones de la *Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)*", Diario Oficial 52.467 (Colombia, 25 de julio de 2023).



En total, en el marco del CNR, durante el 2023 se establecieron 88 compromisos<sup>858</sup>, de los cuales 40 (45%) ya fueron cumplidos, 40 (45%) se encuentran en proceso de cumplimiento y ocho (10%) se encuentran en estado pendiente de iniciar su ejecución<sup>859</sup>. Algunos de los retos establecidos para el próximo año son la implementación integral del PRI, la vinculación financiera de las entidades responsables de su ejecución, reactivar y desarrollar medidas para el acceso a vivienda, mejorar las condiciones de seguridad de la población firmante, implementar acciones de articulación con los gobiernos municipales y departamentales recientemente elegidos, fortalecer los mecanismos para el acceso a tierra y dinamizar las instancias de reincorporación integral.

**Las instancias territoriales de reincorporación no tuvieron el mismo dinamismo y funcionamiento que en periodos anteriores.** Situaciones asociadas a la conformación de los nuevos equipos territoriales de la ARN, las concertaciones territoriales para la construcción del PRI, el contexto electoral, los procesos de cierre de gobiernos locales, la ausencia de nuevos liderazgos de firmantes a nivel territorial y los contextos de seguridad influyeron en que este año las dinámicas de estas instancias se ralentizaran<sup>860</sup>. La situación de estancamiento fue tan diciente que, mientras en el primer semestre de 2022 se registraron 42 sesiones de estas instancias<sup>861</sup>, durante el primer semestre de 2023 se registraron sólo 14 sesiones de seis Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR)<sup>862</sup>. En estas 14 sesiones los principales temas de discusión se concentraron en temas de seguridad, dejando de lado otros temas asociados al proceso de reincorporación<sup>863</sup>. A diciembre de 2023, la ARN reportó la activación de 62 instancias territoriales de reincorporación, de las

---

858 De estos compromisos, 64 son de responsabilidad de la ARN y 24 corresponden a otras entidades como la UIAP, el Ministerio de Salud, la FGN, entre otras. La mayor parte de los compromisos (39) se centraron en atender la difícil situación de seguridad que atraviesa la población firmante en Arauca.

859 "Sesión 147 del CNR" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Fusagasugá, Colombia, 22 al 23 de noviembre de 2023).

860 Funcionario (ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 21 de noviembre de 2023.

861 Funcionarios (ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 12 de agosto de 2022.

862 CTRs de Filipinas (Arauca), La Variante (Nariño), El Oso (Tolima), Caño Indio (Norte de Santander), Charras y Colinas (Guaviare).

863 Funcionario (ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 26 de junio de 2023.



cuales 21 son CTR asociados a AETCR<sup>864</sup>, 21 instancias departamentales<sup>865</sup>, 19 instancias municipales<sup>866</sup> y una instancia distrital en Bogotá. También se identifica la participación de personas en proceso de reincorporación en los CTPRC.

**La inseguridad afectó la reincorporación diferencial de personas certificadas como menores.** De acuerdo con información compartida por la ARN, al 30 de septiembre de 2023, de las 412 personas pertenecientes a las extintas FARC-EP y certificadas como menores antes de la firma del Acuerdo Final<sup>867</sup>, 324 se encontraban activas en el proceso de reincorporación, 32 estaban ausentes, 22 habían fallecido, cinco se encontraban investigadas penalmente, 10 se encontraban privadas de la libertad, una había renunciado voluntariamente y 18 se encontraban acreditadas, pero sin registro de ingreso. Asimismo, del total de estas personas 190 son mujeres y 222 son hombres; 70 pertenecen a pueblos indígenas y 31 a comunidades negras, afro, palenqueras y/o raizales; y, nueve tienen algún tipo de diversidad funcional física o cognitiva. Por otro lado, de las 412 personas, 297 contaban con un proyecto productivo aprobado y desembolsado, de éstas 160 son mujeres y 137 son hombres. Igualmente, 14 personas trabajaban con la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) de la Unidad Nacional de Protección (UNP), de las cuales tres son mujeres y 11 son hombres<sup>868</sup>.

Una de las principales dificultades evidenciadas en el proceso de reincorporación diferencial de las personas certificadas como menores es la situación de seguridad. Además del alto número de personas fallecidas, al 30 de septiembre el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) contabilizaba 159 registros de personas víctimas de desplazamiento forzado y 281 registros de personas víctimas de reclutamiento forzado<sup>869</sup>. Por su parte, la UNP se encontraba evaluando las solicitudes de protección de 40 personas

864 CTR de Carrizal (Antioquia), Dabeiba (Antioquia), La Pancha (Antioquia), Mutatá (Antioquia), Filipinas (Arauca), El Ceral (Cauca), Los Monos (Cauca), Monterredondo (Cauca), El Estrecho (Cauca), San José de Oriente (Cesar), Caracolí (Chocó), Ponedores (La Guajira), Charras (Guaviare), Colinas (Guaviare), La Reforma (Meta), la Guajira (Meta), La Variante (Nariño), Caño Indio (Norte de Santander), Puerto Asís (Putumayo), El Oso (Tolima) y La Fila (Tolima).

865 De las 21 instancias departamentales 10 cuentan con AETCR (Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Tolima y Putumayo) y 11 sin AETCR (Bolívar, Boyacá, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Magdalena Medio, Risaralda, Santander, Sucre y Valle del Cauca)

866 Barranquilla (Atlántico), Ituango (Antioquia), El Doncello, Cartagena del Chaira, Florencia, La Montañita, Puerto Rico y San Vicente del Caguán (Caquetá), Tierralta (Córdoba), Agua de Dios, Cabrera, Fusagasugá, Pasca, Venecia y Viotá (Cundinamarca), La Uribe (Meta) y Roncesvalles, Ibagué, Rioblanco (Tolima).

867 De las 412 personas, 124 hacen o hicieron parte del Programa Camino Diferencial de Vida (PCVD) y 288 fueron certificados posteriormente a la firma del Acuerdo Final.

868 Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), "Información jóvenes certificados en el marco del Acuerdo de Paz" (Bogotá, Colombia, 25 de octubre de 2023).

869 Las cifras de reparaciones por parte de la UARIV eran las mismas registradas el año pasado.



certificadas como menores que presentaron riesgos de amenaza, persecución y desplazamiento forzado<sup>870</sup>. A la fecha de corte de este informe, ni la ARN ni la mesa técnica de menores del CNR cuentan con una ruta de seguridad diferencial para estas personas<sup>871</sup>.

**A pesar de las demoras y los retos, se concretó la protocolización del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de firmantes con pertenencia étnica.** Con corte a noviembre de 2023 la ARN reportó 1.821 personas indígenas en proceso de reincorporación, de las cuales el 36% está en el departamento del Cauca. De los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros se reportó un total de 1.050 personas, de las cuales el 25% se encuentra en los departamentos de Antioquia y Chocó. La ARN reportó dos firmantes del pueblo Rrom en Arauca y Magdalena<sup>872</sup>.

Desde el 2020 la ARN inició la construcción de dos propuestas del Programa Especial de Armonización, una para pueblos indígenas y otras para comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales. En noviembre de 2023 la ARN logró avanzar con la protocolización de ambos programas de armonización, dando cumplimiento a una parte del proceso de la consulta previa. La ARN se encuentra en el proceso de alistamiento institucional para avanzar en las consultas territoriales de estos programas. Algunos de los retos que ha identificado esta agencia en el desarrollo de los programas han sido la consecución de recursos presupuestales para garantizar su consolidación e implementación, también las dinámicas de concertación con las autoridades étnicas y las evidentes demoras en el proceso de construcción de los programas<sup>873</sup>. Para avanzar en la implementación efectiva de acciones de reincorporación con enfoque étnico, se deberán articular primero los Programas Especiales de Armonización con las acciones previstas en el PRI y su articulación en el marco del SNR.

---

870 Del total de personas certificadas como menores, 77 pertenecientes al Programa Camino Diferencial de Vida (PCVD) y sólo siete nuevas certificadas cuentan con desembolsos de indemnización por parte de la UARIV.

871 Funcionaria (Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 19 de septiembre de 2023.

872 "Cuestionario para ARN", *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, Bogotá, Colombia, 27 de diciembre de 2023.

873 Funcionario (ARN), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de octubre de 2023.





## Garantías de seguridad y protección

**La declaración de ECI, la emisión de alertas tempranas y la activación de otros instrumentos evidenciaron la difícil situación de seguridad que afrontan los liderazgos sociales.** Entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2023, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) registró 214 alegaciones de homicidios de personas defensoras de derechos y liderazgos sociales, de los cuales, hasta entonces, había verificado 69 casos, 47 se encontraban en proceso de verificación y 98 no eran concluyentes. Del total de casos verificados, ocho eran mujeres, 60 eran hombres y una era una persona LGBTIQ+. El 45% (31) de los homicidios registrados es de personas pertenecientes a pueblos étnicos<sup>874</sup>. Durante el mismo periodo, la Defensoría del Pueblo registró 163 asesinatos de personas defensoras de derechos y liderazgos sociales, de los cuales el 18% (37) pertenecían a pueblos étnicos<sup>875</sup>. Por su parte, al 16 de diciembre, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) documentó 183 asesinatos de estas personas, de los cuales 26 eran mujeres y 157 eran hombres. El 24% (44) de los homicidios registrados fue de personas pertenecientes a pueblos étnicos<sup>876</sup>. Para los tres registros, el departamento del Cauca y el municipio de San Andrés de Tumaco en Nariño continuaron siendo el departamento y el municipio con mayores cifras de asesinatos de liderazgos sociales desde la firma del Acuerdo Final. A los homicidios se suman otro tipo de afectaciones ya mencionadas en el Punto 2 —como la violencia socio política— contra liderazgos que participaron en las elecciones regionales.

Durante este periodo fueron múltiples las advertencias sobre la difícil situación de seguridad que atraviesan estas personas. En la Alerta Temprana 019 de 2023, la Defensoría del Pueblo explicó la evolución del escenario de riesgo que enfrentan liderazgos sociales, advirtió sobre distintas conductas vulneratorias y solicitó la acción institucional a través de 70 recomendaciones<sup>877</sup>. En cuanto a la Alerta Temprana 030 de 2023, sobre riesgos en el contexto electoral,

874 "Homicidios de personas defensoras de DDHH entre enero 1 y noviembre 30 de 2023", *Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH*, 19 de diciembre de 2023, <https://www.hchr.org.co/wp/wp-content/uploads/2022/03/11-30-2023-Homicidios-de-personas-defensoras-de-DDHH.pdf>

875 "En Colombia, entre enero y noviembre de este año fueron asesinados 163 líderes, lideresas y personas defensoras de derechos humanos", Defensoría del Pueblo, 21 de diciembre de 2023, <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/-/en-colombia-entre-enero-y-noviembre-de-este-a%C3%B1o-fueron-asesinados-163-l%C3%ADderes-lideresas-y-personas-defensoras-de-derechos-humanos?redirect=%2F-%2Fprocuradur%25C3%25ADa-general-y-defensor%25C3%25ADa-del-pueblo-instalan-comisi%25C3%25B3n-que-verificar%25C3%25A1-el-cumplimiento-de-las-alertas-tempranas>

876 Líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes de Acuerdo asesinados en 2023", *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)*, 19 de diciembre de 2023, <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2023/>

877 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 019 de 2023, (Colombia, 5 de mayo de 2023).



la Defensoría advirtió particularmente sobre la suplantación, el control y la cooptación de liderazgos políticos por parte de estructuras criminales<sup>878</sup>. Adicionalmente, la FGN actualizó sus lineamientos internos de investigación de delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales y añadió medidas contra la estigmatización, la identificación de terceros colaboradores, una caracterización victimológica detallada, entre otros<sup>879</sup>. Del mismo modo, por medio de la Directiva 06 de 2023<sup>880</sup>, la entidad estableció que cuando se trate de una persona LGBTIQ+ defensora de derechos humanos, debe haber concurrencia, sin exclusión, entre las hipótesis sobre la motivación basada en el prejuicio y sobre la calidad de persona defensora.

Sin embargo, sin lugar a dudas, la medida más importante adoptada este año fue la sentencia por la cual la Corte Constitucional declaró el ECI por la vulneración constante de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos. Después de evaluar las tutelas presentadas por 20 liderazgos sociales, la Corte declaró el ECI y adoptó una serie de órdenes, entre las que sobresale la construcción de un plan integral que garantice el respeto, la prevención y la protección para estas personas, el cual deberá estar articulado con los demás instrumentos de seguridad que establece el Acuerdo Final<sup>881</sup>. Aún el contenido de la sentencia no es público, por lo tanto, no es clara la relación que tendrá este plan con la Política de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos.

### **Continuaron los rezagos en la implementación de una Política Pública Integral de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos.**

Aunque uno de los principales propósitos de este Gobierno cuando se posesionó en agosto de 2022 fue el de modificar y reestructurar el documento CONPES 4063 de 2021<sup>882</sup>, a la fecha se han continuado implementando parte de las medidas previstas en este documento, mientras se materializa su modificación y se consolida una nueva Política Pública de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos (Política de Garantías). Dentro de las acciones que se ejecutan del documento CONPES se encuentran la elaboración de pactos ciudadanos, medidas en contra de la estigmatización,

878 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 030 de 2023, (Colombia, 23 de agosto de 2023).

879 Fiscalía General de la Nación, Directiva 008 de 2023 "Por medio de la cual se actualizan los lineamientos respecto de la investigación y judicialización de los delitos que se cometan en contra de personas defensoras de derechos humanos" (Bogotá, Colombia, 9 de octubre de 2023).

880 Fiscalía General de la Nación, "Directiva 006 de 2023, por medio de la cual se establecen lineamientos para la investigación y judicialización de violencias fundadas en la orientación sexual y/o identidad de género, real o percibida" (Bogotá, Colombia, 9 de octubre de 2023).

881 "Sentencia SU-546 de 2023", Comunicado 52 del 6 de diciembre de 2023 (Corte Constitucional, 2023).

882 Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos.



el desarrollo de un programa de autoprotección y autocuidado, la construcción de nuevos instrumentos operativos de protección de alcance municipal, entre otras<sup>883</sup>. Adicionalmente, el Gobierno, en acompañamiento con la OACNUDH, ha venido impulsando una estrategia de Gobernanza Territorial de Derechos Humanos, con la cual se plantea garantizar la presencia sostenible e integral de instituciones del Estado para la protección de la población y la promoción de derechos humanos en 30 municipios del país<sup>884</sup>.

En cuanto a la construcción de la Política de Garantías propiciada por el actual Gobierno, el Ministerio del Interior instaló en agosto una Comisión Mixta, integrada por entidades nacionales, plataformas de derechos humanos y organizaciones internacionales, con el objetivo de coordinar el proceso de consulta y concertación de la política<sup>885</sup>. El proceso de deliberación se planeaba realizar a través de 12 encuentros territoriales, en los cuales se utilizaría como base de concertación el documento de lineamientos elaborado por distintas plataformas de derechos humanos<sup>886</sup>. Sin embargo, debido a desencuentros con las organizaciones que participan en la Mesa Nacional de Garantías (MNG) y por problemas con los operadores logísticos, se frenó el proceso de consulta territorial y con ello se ralentizó la construcción de la política prevista para ser presentada a comienzos de 2024<sup>887</sup>. Si bien, el documento elaborado por las plataformas de derechos humanos contiene elementos importantes, el documento que se socialice debería contar con la guía técnica para la elaboración de políticas públicas por parte del Ministerio del Interior y del DNP, además de construirse sobre la base de un diagnóstico estructural que evidencie la situación actual de seguridad de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales y que considere las medidas de protección y el marco normativo existentes<sup>888</sup>.

---

883 Funcionario (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 27 de junio de 2023.

884 Representante (OACNUDH), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 10 de noviembre de 2023.

885 Ministerio del Interior, "Acta de Instalación de la Instancia de Coordinación del proceso de consulta, deliberación y concertación la Política Pública de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos", Bogotá, 18 de agosto de 2023.

886 Este documento señala cinco estrategias (de respeto, prevención, protección, lucha contra la impunidad y garantías de no repetición) y distintas medidas o acciones que se desarrollan por cada una de las estrategias. Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación para la Paz y la Democracia en Colombia, et al., "Lineamientos para una Política Pública Integral de Respeto y Garantías a la Labor de Defensa de los Derechos humanos" (Bogotá, Colombia, 10 de mayo de 2023), [https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/ppig\\_20230510-lineamientos-politica-publica-propuesta-2023-.pdf](https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/10/ppig_20230510-lineamientos-politica-publica-propuesta-2023-.pdf)

887 Representante (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 1 de noviembre de 2023; representante (Oficina del OACNUDH), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de noviembre de 2023.

888 Representante (Oficina del OACNUDH), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 10 de noviembre de 2023; Funcionarios (Defensoría del Pueblo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 21 de diciembre de 2023.





De acuerdo con el Ministerio del Interior, esta política hará parte de la Política Nacional de Derechos Humanos, la cual se espera presentar en el 2024 y de la que también harán parte otros instrumentos que se encuentran en construcción como la Política de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y la reforma al modelo de protección de la UNP<sup>889</sup>.

**Bajo la coordinación del Ministerio del Interior avanzó la construcción de medidas de seguridad y protección con enfoque de género para las personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales.**

En el marco de la construcción participativa del Plan de Acción 2023-2026 del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG Mujeres), el Ministerio del Interior lideró la realización de 12 encuentros territoriales<sup>890</sup> con participación de cerca de 400 lideresas sociales, y se realizó un encuentro nacional en Bogotá con más de 130 mujeres lideresas firmantes de paz<sup>891</sup>. El Instituto Kroc considera positivo que el Plan de Acción se formule sobre la base de las necesidades, prioridades y propuestas identificadas por estas mujeres en los diferentes territorios del país. Sin embargo, es importante señalar que no todos los encuentros nacionales (poblacionales/sectoriales) planeados fueron realizados. Se resalta el anuncio realizado por este ministerio, de elevar a decreto el PIG Mujeres, cuya existencia está respaldada actualmente por la Resolución 845 de 2018<sup>892</sup>.

A fecha de corte de este informe, el Ministerio del Interior presentó una primera versión consolidada del Plan de Acción para retroalimentación por parte de las plataformas nacionales de mujeres<sup>893</sup>, organismos de cooperación internacional e instancias de seguimiento y acompañamiento del Acuerdo Final. Sobre el documento presentado, el Instituto Kroc reconoce los esfuerzos de articulación que este plan establece entre el PIG Mujeres y el Acuerdo

---

889 "Sesión extraordinaria del Comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención y del protocolo de protección para los territorios rurales del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Programa Integral)" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de septiembre de 2023).

890 En los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Magdalena, Meta, Nariño, Putumayo, Valle del Cauca y la región de los Montes de María.

891 Ministerio del Interior, Dirección de Derechos Humanos, "Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. Construcción del Plan de Acción 2023-2026" (documento compartido con el Instituto Kroc el 8 de noviembre de 2023); "Encuentros territoriales de Construcción del Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos – PIG Mujeres 2023-2026 en Medellín, Quibdó, Caucasia, Apartadó y Bogotá" (eventos a los que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio del Interior, Medellín 5 y 6 de julio de 2023, Quibdó 11 y 12 de julio de 2023, Caucasia 3 y 4 de agosto de 2023, Apartadó 10 y 11 de agosto de 2023, Bogotá 11 de septiembre de 2023).

892 "Ministerio de Interior elevará a decreto el programa que protege la vida de las lideresas y defensoras de derechos humanos", *Ministerio del Interior*, 29 de noviembre de 2023, <https://www.mininterior.gov.co/noticias/ministerio-del-interior-elevara-a-decreto-el-programa-que-protege-la-vida-de-las-lideresas-y-defensoras-de-dd-hh/>

893 Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, el Grupo de Género en la Paz - GPAZ y la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos.



Final, y resalta como relevantes las acciones con las que se espera promover el acceso de las lideresas sociales a las políticas implementadas en el marco del Acuerdo de Paz en todos sus puntos. No obstante, es necesario precisar en mayor detalle el alcance y las estrategias de articulación y coordinación entre el PIG Mujeres e instrumentos y políticas específicas del Acuerdo Final que incluyen acciones de prevención, protección y garantías de no repetición para liderazgos sociales<sup>894</sup>. Asimismo, como ha sido mencionado por las plataformas de mujeres, es muy importante que el Ministerio del Interior propicie en las acciones del plan mayor especificidad sobre la oferta institucional diferenciada para las lideresas sociales<sup>895</sup>.

Con respecto a las garantías para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas y de sus liderazgos sociales, el Instituto Kroc documentó la realización de un Puesto de Mando Unificado por la Vida (PMUV) de las personas trans y la reactivación de la Mesa Nacional de Casos Urgentes de población LGBTIQ+ (MCU)<sup>896</sup>. En el PMUV las entidades asumieron compromisos en materia de seguridad y protección para mitigar los riesgos y proteger la integridad y la vida de las personas trans que ejercen liderazgos sociales, así como garantizar de manera efectiva sus derechos<sup>897</sup>. La MCU<sup>898</sup>, establecida en el Decreto 762 de 2018<sup>899</sup>, se reactivó en marzo y realizó siete sesiones hasta noviembre<sup>900</sup>. La MCU partió “del principio que a mayor visibilidad de la identidad de género y orientación sexual diversa, mayores

---

894 El 17 de noviembre de 2023 el Instituto Kroc presentó al Ministerio del Interior un documento con recomendaciones al Plan de Acción 2023-2026 del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

895 “Reunión de presentación de avances en la construcción del plan de acción del PIG Mujeres” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio del Interior, Bogotá, Colombia, 23 de octubre de 2023).

896 El PMUV se llevó a cabo en el marco del Encuentro Nacional Trans “Diana Navarro San Juan” realizado en septiembre en la ciudad de Medellín.

897 Líder técnico de la Política Pública LGBTIQ+ (Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 29 de noviembre de 2023; “Gobierno y liderazgos trans se reúnen para trabajar en pro de la participación y la seguridad de sus sectores poblacionales”, *Ministerio del Interior*, 8 de septiembre de 2023, <https://www.mininterior.gov.co/noticias/gobierno-y-liderazgos-trans-se-reunen-para-trabajar-en-pro-de-la-participacion-y-la-seguridad-de-sus-sectores-poblacionales/>.

898 La MCU es una instancia de coordinación y articulación interinstitucional del nivel nacional para la recepción, atención, traslado y seguimiento de casos urgentes que vulneren los derechos de las personas LGBTIQ+ por violencias basadas en prejuicios y en razón de la orientación sexual y la identidad de género no normativa, “Ruta de Atención de la Mesa Técnica para la atención de casos urgentes que vulneren los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas” (Documento compartido por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior).

899 Esta Mesa se enmarca en el Decreto 762 de 2018 “Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”.

900 Líder técnico de la Política Pública LGBTIQ+ (Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 29 de noviembre de 2023; “Gobierno reactiva la Mesa Nacional de Casos Urgentes de población LGBTIQ+”, Ministerio del Interior, 14 de marzo de 2023, <https://www.mininterior.gov.co/noticias/gobierno-reactiva-la-mesa-nacional-de-casos-urgentes-de-poblacion-lgbtqi/>.



los riesgos de vulneración de derechos humanos<sup>901</sup>, lo que reconoce la presunción del riesgo con respecto al liderazgo para efectos de su evaluación. 75 casos fueron recibidos en 2023<sup>902</sup>. De acuerdo a lo documentado por el Instituto Kroc, la reactivación de la MCU puede aportar en el fortalecimiento de la respuesta coordinada del Estado a los riesgos específicos que enfrentan las personas LGBTIQ+ por la defensa de sus derechos humanos, en los que la estigmatización y el prejuicio están presentes.

La CEV en el capítulo “Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y de personas LGBTIQ+ en el conflicto armado” de su Informe Final “Hay Futuro si Hay Verdad” recomendó dar prioridad a la ejecución del PIG Mujeres, así como, crear las condiciones para el funcionamiento de la MCU. Por tanto, estas acciones adelantadas por el Ministerio del Interior son también avances en el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV.

**La violencia contra la población firmante demuestra que las acciones de protección han sido insuficientes o aún no se materializan.** Hasta el 14 de diciembre de 2023, la Misión ONU había reportado 405 homicidios, 135 tentativas de homicidios y 35 desapariciones de firmantes desde la firma del Acuerdo Final. En el 2023, se registraron 46 homicidios de hombres, 20 tentativas de homicidios (cuatro contra mujeres) y nueve desapariciones de hombres firmantes. A diciembre de 2023, los casos de homicidios sólo habían disminuido en cinco casos con relación al 2022, las tentativas de homicidios disminuyeron también en 16 casos y las desapariciones aumentaron en cuatro casos. Los departamentos con más homicidios registrados son Cauca (seis), Meta (seis), Arauca (cuatro), Putumayo (cuatro) y Huila (cuatro)<sup>903</sup>. En este periodo, además se presentaron los desplazamientos colectivos de alrededor de 400 familias de firmantes de los AETCR de Mesetas<sup>904</sup> y de Vistahermosa (Meta)<sup>905</sup> ante las amenazas e intimidaciones hechas por grupos armados ilegales. La Corte Constitucional, en el marco de la Sentencia SU 0-20 de 2022 sobre la declaración del ECI, y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en

---

901 Líder técnico de la Política Pública LGBTIQ+ (Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior), comunicación vía WhatsApp, 23 de enero de 2024.

902 Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, “Informe de Gestión 2023: Fortalecimiento de la PPLGBTIQ+-OSIGD - Decreto 762 del 2018” (Bogotá, enero de 2024).

903 Representante (Misión de Verificación de las Naciones Unidas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 14 de diciembre de 2023.

904 “Salida de excombatientes de las FARC en Mesetas, Meta, ¿revés para la Paz Total?”, *El Espectador*, 21 de marzo de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-consecuencias-de-amenaza-de-disidencia-de-farc-sobre-desplazamiento-de-excombatientes-de-farc-acuerdo-de-paz/>.

905 “Nos obligaron a salir del AETCR: excombatientes en Vista Hermosa, Meta”, *Blu Radio*, 25 de mayo de 2023, <https://www.bluradio.com/nacion/nos-obligaron-a-salir-del-aetcr-excombatientes-en-vista-hermosa-meta-rg10>.



el marco de las medidas cautelares de protección para la población firmante, convocaron audiencias de seguimiento y adoptaron distintos órdenes para garantizar la implementación de medidas de seguridad para estas personas<sup>906</sup>.

Por su parte, el Gobierno implementó medidas para mitigar las afectaciones contra la población firmante. Aunque, durante este periodo, estas medidas no tuvieron el impacto esperado o requieren de más tiempo para observar sus resultados, como es el caso del PESP y el PPI. Por un lado, se esperaba que, con el inicio de los diálogos con grupos insurgentes y estructuras criminales de alto impacto, en el marco de la política de Paz Total, cesaran las afectaciones contra la población firmante<sup>907</sup> y otras poblaciones. No obstante, la situación de riesgo persistió. Por otro lado, el Gobierno nacional adoptó acciones que están en proceso de construcción para transformar el modelo reactivo y militar de protección hacia un concepto de seguridad humana. Por ejemplo, al interior del Ministerio de Defensa se creó una Mesa de Coordinación con la cual se impulsan las estrategias para el cumplimiento de las obligaciones en el Acuerdo Final, se armoniza la participación de la entidad en las distintas instancias del Acuerdo y se coordina el Centro Integrado de Información para la Seguridad de la Población Desmovilizada (CI2DES)<sup>908</sup>, que espera ser reestructurado bajo un enfoque preventivo, de lucha contra la estigmatización, pero con un alcance más amplio<sup>909</sup>. Del mismo modo, fue fortalecida la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) de la Policía Nacional, con el objetivo de garantizar la implementación del enfoque de construcción de paz al interior de toda la institución y hacia las comunidades.

**Las instancias de seguridad para la población firmante fueron reestructuradas a partir de las órdenes judiciales.** Desde la designación oficial de la UIAP como delegada presidencial ante la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), el 6 de febrero de 2023, la directora de la unidad estableció como principal objetivo el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas por la JEP relacionadas principalmente con el fortalecimiento de

---

906 La Corte Constitucional convocó a audiencias de seguimiento los días 5 y 26 de mayo y emitió los Autos 2014 de 2023 y 2224 de 2023. Por su parte, la JEP convocó a una audiencia de seguimiento celebrada el 20 de septiembre y emitió los Autos SAR-AI-056-2023, SAR AI-061-2023 y SAR-AI-068-2023.

907 Esto, considerando que estos grupos y estructuras han sido identificados como los principales perpetradores contra la población firmante. Presidencia de la República, "Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo", 24, (Bogotá, 7 de septiembre de 2023).

908 El CI2DES fue creado por el Ministerio de Defensa, a partir de la Directiva Permanente No. 19 de 2019, como un mecanismo para la protección de la población firmante y de los AETCR. Esta instancia tiene como objetivo garantizar la prevención, impulsar las investigaciones y adoptar decisiones reactivas en materia de seguridad.

909 Funcionaria (Ministerio de Defensa), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023.



la SESP y la reformulación y la adopción concertada del PESP y del PPI. De esta forma, en el periodo de análisis de este informe, la MTSP se encauzó en reactivar la Subcomisión Técnica de Seguimiento a casos y en la construcción y aprobación del PESP y del PPI<sup>910</sup>. Aunque en este periodo miembros de la instancia manifestaron que el trabajo de la MTSP se concentró en gran medida en la revisión de casos de protección, se espera que, con las acciones de fortalecimiento a esta instancia adoptadas en el PESP, se equilibre el trabajo de la MTSP y se cumplan otras funciones establecidas por el Acuerdo Final y por el Decreto 299 de 2017<sup>911</sup>.

Paralelamente, la Corte Constitucional por medio de dos autos de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia SU 0-20 de 2022, requirió a la SESP que, en coordinación con la MTSP, revise, evacúe, reevalúe e implemente medidas de protección para distintos individuos y colectivos de firmantes<sup>912</sup>. Asimismo, la Sección con Ausencia de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad (SARVR) de la JEP, en el marco de una audiencia de seguimiento a las medidas cautelares llevada a cabo el 20 de septiembre, ordenó a la UIAP informar sobre el avance en la implementación del PESP y su plan de acción, así como la financiación y la destinación presupuestal para su implementación<sup>913</sup>.

Consecuentemente, durante este periodo, la SESP ejecutó un plan de descongestión para la evaluación de casos, por medio del cual fueron impulsadas estrategias para atender las órdenes de la Corte Constitucional y las solicitudes de protección de las vigencias 2022 y 2023<sup>914</sup>. Sin embargo, uno de los principales cuellos de botella que tiene la SESP, y en general la UNP, es que no se cuenta con un sistema de información interno que agrupe toda la información y los procesos con los que dispone la entidad. Lo que implica que haya retrasos en los estudios de riesgo y que no se cuente con un registro detallado de quiénes realmente se benefician de las medidas implementadas y,

---

910 Funcionario (OACP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de agosto de 2023.

911 Representante (Componente Comunes de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2023.

912 Corte Constitucional, Auto 2014 de 2023, "Remisión de información recibida por la Sala a diversas entidades. Órdenes para asegurar las actuaciones de las entidades —de acuerdo con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias— para proteger la población objeto de este estado de cosas inconstitucional", Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022 (Colombia, 24 de agosto de 2023); Corte Constitucional, Auto 2224 de 2023, "Adopción de medidas urgentes para asegurar la materialización de las garantías de seguridad de la población firmante del Acuerdo de Paz en proceso de reincorporación, durante el periodo electoral de 2023", Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia SU-020 de 2022 (Colombia, 14 de septiembre de 2023).

913 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto SAR AI-056-2023, "Toma decisiones en el marco de la audiencia de seguimiento a órdenes dadas al Fiscal General de la Nación, al Director de la UEI, al Alto Comisionado para la Paz y a la directora de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz llevada a cabo el 20 de septiembre de 2023" (Colombia, 20 de septiembre de 2023).

914 Funcionaria (UNP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de septiembre de 2023; Funcionario (UNP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de septiembre de 2023.



por tanto, se evidencien casos de duplicidad, subutilización o uso inadecuado de las mismas<sup>915</sup>. Otra dificultad asociada, son los problemas contractuales que tiene la UNP con las empresas de alquiler de vehículos de protección, que ocasionan retrasos en la implementación de esquemas de protección para todas las poblaciones beneficiarias de la entidad<sup>916</sup>.

**En el marco de la MTSP son consolidadas y aprobadas las hojas de ruta de seguridad para la población firmante.** El 1 de noviembre la MTSP aprobó el PESP y el PPI para la población firmante y sus familias. El primero incluye siete líneas estratégicas, 11 programas, 20 subprogramas, 62 acciones y un protocolo de evacuación y extracción de emergencia para la población firmante<sup>917</sup>. A diferencia del anterior PESP, que no contó con el visto bueno del Componente Comunes de la MTSP, este nuevo instrumento fue construido de forma concertada en un proceso que duró alrededor de nueve meses, involucró la participación de diversos colectivos de firmantes y fue socializado en algunos territorios del país<sup>918</sup>. El plan además será adoptado por medio de una resolución del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), mientras el PPI, establecido por el Decreto 895 de 2017 como el mecanismo de coordinación institucional para la implementación del PESP, será formalizado por medio de un decreto. A la fecha de cierre, ambos instrumentos se encontraban en proceso de constatación por parte de la CSIVI.

De las disposiciones asociadas al PESP que requieren impulso para aumentar su nivel de implementación, el documento incluyó el desarrollo del protocolo de seguridad, según lo establece el Decreto 299 de 2017, así como acciones de fortalecimiento del plan de atención en salud psicosocial y medidas de autoprotección. No obstante, aunque fueron incluidos procesos de formación y profesionalización del Cuerpo de Seguridad y Protección y formación con énfasis en los enfoques diferenciales a funcionarios de la SESP, no fue previsto un sistema de entrenamiento tal como se dispone en el Acuerdo y en el Decreto 299 de 2017. Aun así, el documento incluyó un mecanismo de seguimiento y evaluación periódica por parte de la MTSP, que permite la realización de ajustes según lo requiera el contexto y las necesidades de seguridad de la

---

915 Ibid.; Representante (Componente Comunes de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2023.

916 Representantes (Misión de Verificación de las Naciones Unidas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de septiembre de 2023.

917 Presidencia de la República, "Plan Estratégico de Seguridad y Protección" (Bogotá, 2 de noviembre de 2023).

918 Funcionario (OACP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 30 de agosto de 2023; Representante (Componente Comunes de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 9 de noviembre de 2023.



población firmante. También, el Instituto Kroc resalta la inclusión de acciones de coordinación en el seguimiento al PESP con la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

En octubre, el Instituto Kroc remitió un informe a la UIAP y a la UNP con sugerencias destinadas a fortalecer el PESP. En dicho documento, se destacaron diversos análisis y consideraciones. Se hizo hincapié en que, aunque el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Programa Integral) está contemplado como uno de los subprogramas, es crucial no sólo mencionar la realización de encuentros territoriales para la construcción y seguimiento de los Planes Integrales de Prevención (PIP), sino también detallar la coordinación y la integración de medidas con los demás elementos del programa. De igual forma, señaló que teniendo en cuenta que el Plan de Acción Permanente de la Política de Desmantelamiento de la CNGS incorporó lineamientos y acciones integrales de prevención, protección y seguridad en los que se incluye a la población firmante<sup>919</sup>, es decisivo armonizar estas medidas con el PESP.

Sobre el enfoque de género, el PESP presenta un nivel bajo de transversalización y un número muy limitado de acciones específicas dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTIQ+ firmantes de paz. Aunque incluyó un eje sobre enfoques diferenciales y de género en el que establece la incorporación de los enfoques diferenciales en el plan, así como la asistencia técnica especializada para ello, no definió el alcance específico que tendrá el enfoque de género con respecto a cada uno de los ejes. De igual manera, los demás ejes no incluyeron acciones particulares en desarrollo de este enfoque, lo que desconoce las situaciones diferenciales que enfrentan las mujeres firmantes de paz<sup>920</sup>. El PESP apuesta por la incorporación del enfoque diferencial, pero lo hace sin atender las particularidades de cada uno de los enfoques que lo desarrollan.

**La Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP continuó relegada en sus funciones de articulación.** Por medio del Decreto 0158 de 2023, el Gobierno nacional facultó a la directora de la UIAP como delegada presidencial ante las instancias del SISEP. Por tal motivo, la directora fue encargada de ejercer las secretarías técnicas de la IAN del SISEP, de la CNGS y de participar como

---

919 Presidencia de la República, "Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo", 24, (Bogotá, 7 de septiembre de 2023).

920 Que han sido ya ampliamente documentadas.



integrante de la MTSP<sup>921</sup>. Desde su delegación, la UIAP ha conformado equipos para la coordinación y el acompañamiento de cada uno de estos espacios. Sin embargo, aunque el Instituto Kroc reconoce el trabajo armónico y organizado que desarrollan estos equipos, las medidas de seguridad y protección se han implementado sin la coordinación central de la IAN del SISEP, tal como lo dispone el Acuerdo y el Decreto 895 de 2017. El 19 de septiembre, la UIAP convocó a una sesión en la cual reinstaló esta instancia<sup>922</sup>. Pero no se registraron sesiones adicionales, por lo cual tampoco se activaron instrumentos, instancias y medidas del SISEP que requieren de las directrices de la IAN como la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema, el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo, el instrumento que orienta la transversalización del enfoque de género en este sistema e informes sobre afectaciones registradas contra líderes y lideresas étnicas.

Además, durante el 2023, se observaron ciertas modificaciones en el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones que se articula a través de la IAN. Este comité, de acuerdo con el Acuerdo Final, constituye una instancia del SISEP destinada a fomentar el avance de casos vinculados con afectaciones a firmantes, líderes sociales y personas relacionadas con el ejercicio de la política.

Por un lado, es importante recordar que, en el año 2022, mediante la Resolución 1-017<sup>923</sup>, la FGN tomó la decisión unilateral de establecer internamente el Comité de Impulso, focalizándose en casos que se encontraban en etapa de indagación. Bajo este esquema en el marco de la Tercera Cumbre de Instancias del Acuerdo Final, la FGN presentó un informe sobre el desempeño del comité. Allí, la FGN comunicó que, de una muestra de 402 casos en etapa de indagación, la entidad logró impulsar menos del 15% (59 casos) en un lapso de cinco meses<sup>924</sup>.

---

921 Presidencia de la República, Decreto 0158 de 2023 "Por el cual se designa el Delegado Presidencial en el marco del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y se hace una delegación del Presidente de la República en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección", 6 de febrero de 2023 (Colombia, 2023).

922 "Reunión de seguimiento a cargo de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral del Seguridad para el Ejercicio de la Política, SISEP" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de septiembre de 2023).

923 Fiscalía General de la Nación, Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022, "Por medio de la cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación el Comité de Impulso a las Investigaciones por los delitos cometidos en contra de quienes desarrollan la participación política y, especialmente, contra quienes ejercen el derecho fundamental consagrado en el artículo 112 de la Constitución, así como personas defensoras de derechos humanos" (Bogotá, 6 de abril de 2022).

924 Ministerio del Interior (@MinInteriorGovCol), "III Cumbre de Instancias - Séptimo aniversario de la firma del Acuerdo de Paz | MinInterior", YouTube, 21 de noviembre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=oylFC6wKswg>.





Ahora bien, teniendo en cuenta que dicho comité no se ha articulado en el marco del SISEP a la IAN como lo previó el Acuerdo Final (punto 3.4.7.2), la UIAP declaró su intención de poner en marcha de manera simultánea un Comité de Impulso a las Investigaciones propio del SISEP, bajo la coordinación de la IAN. Dicho comité se encargará de cumplir con las funciones establecidas tanto por el Acuerdo Final como por el Decreto 895 de 2017. Además, se centrará no sólo en investigaciones criminales como lo establece el Acuerdo, sino también en cuestiones disciplinarias<sup>925</sup>.

**El funcionamiento de la CNGS estuvo concentrado en la consolidación de la Política de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Política de Desmantelamiento).**

Durante el periodo de análisis se llevaron a cabo tres sesiones plenarias, 18 sesiones del Subcomité Técnico de Garantías de Seguridad y 53 sesiones de comités técnicos<sup>926</sup>. La gran mayoría de las sesiones se enfocaron en la recolección, construcción y concertación de insumos para la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento. Cabe resaltar la labor realizada por el equipo de la UIAP, encargado de liderar el proceso de construcción de la política, así como la disposición de las entidades y el impulso de las plataformas y representantes de la sociedad civil.

Se destaca que una de las situaciones que impulsó el funcionamiento de la CNGS en 2023 fueron las órdenes emitidas por la JEP en 2020 en las medidas cautelares decretadas debido a la situación de riesgo para los comparecientes forzosos ante esta jurisdicción<sup>927</sup>. El 20 de septiembre de 2023, la SARVR llevó a cabo una audiencia de seguimiento de estas medidas, durante la cual ordenó a la UIAP, en su función de secretaría técnica de la CNGS, proporcionar información sobre el estado de implementación de la política, su plan de acción, los plazos previstos para la ejecución, así como detalles sobre la financiación y la asignación presupuestaria destinada para su implementación<sup>928</sup>. Adicionalmente, considerando una serie de solicitudes hechas por el Partido Comunes, la SARVR presentó posteriormente

925 "Reunión de seguimiento a cargo de la Secretaría Técnica de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral del Seguridad para el Ejercicio de la Política, SISEP" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de septiembre de 2023).

926 Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), "Línea de tiempo de reuniones en el periodo 7 de agosto de 2022 – 30 de noviembre de 2023" (Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023).

927 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto SARV-AI-008-2020, "Ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP" (Colombia, 29 de julio de 2020).

928 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto SAR AI-056-2023, "Toma decisiones en el marco de la audiencia de seguimiento a órdenes dadas al Fiscal General de la Nación, al Director de la UEI, al Alto Comisionado para la Paz y a la directora de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz llevada a cabo el 20 de septiembre de 2023" (Colombia, 20 de septiembre de 2023).



requerimientos complementarios y le ordenó a la UIAP adoptar las medidas necesarias para realizar reuniones mensuales de la CNGS, con la participación de funcionarios con capacidad decisoria y con la totalidad de los miembros de la Comisión. También le ordenó crear y poner en funcionamiento un mecanismo de caracterización de los problemas asociados al objetivo y funciones de la CNGS y presentar informes semestrales a las ramas del poder público, a la opinión pública y a la Misión ONU, sobre los avances y obstáculos en la lucha contra las organizaciones y conductas criminales<sup>929</sup>.

Como se evidenció previamente, aunque en este periodo sólo se celebraron tres sesiones plenarias—además de las múltiples sesiones de comités técnicos—, se llevaron a cabo 18 sesiones del Subcomité Técnico. En estas sesiones, por solicitud expresa de la Secretaría Técnica de la instancia, participaron funcionarios, funcionarias y representantes de las entidades y organizaciones miembro de la CNGS con poder de decisión para la concertación de las medidas de la Política de Desmantelamiento.

**La Política de Desmantelamiento fue formulada como un instrumento para garantizar el enfoque de seguridad humana, con perspectiva de género y feminista en los territorios.** Después de un proceso que duró casi 10 meses, el 7 de septiembre, en sesión plenaria de la CNGS, fue aprobada la Política de Desmantelamiento. Como base para su implementación, la política fue estructurada alrededor de cuatro dimensiones y dos factores explicativos<sup>930</sup>, que describen la problemática asociada al conflicto y las afectaciones que son generadas por las estructuras y conductas criminales existentes en el país. En este sentido, la política tiene como objetivo general contribuir a la no repetición de graves violaciones contra personas y comunidades sujetos de protección de la CNGS, mediante acciones integrales que ataquen las múltiples causas que favorecen la creación, fortalecimiento y persistencia

---

929 Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto SAR AI-61-2023, “Emisión órdenes en relación con el esclarecimiento de los crímenes que están afectando a los excombatientes y el desmantelamiento de las organizaciones criminales” (Colombia, 29 de septiembre de 2023).

930 Las cuatro dimensiones son: i) la financiera, centrada en el desmantelamiento de economías ilegales y con apariencia legal que desarrollan las estructuras criminales; ii) la política e institucional, enfocada en atacar la acumulación de poder económico y político de los sectores que se han favorecido de la creación y del accionar de estructuras criminales; iii) armada, dirigida a garantizar y fortalecer el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado colombiano; y, iv) la transnacional y fronteriza, guiada en la cooperación y articulación con otros países para atacar estas estructuras. Los dos factores son el sociocultural y el de fortalecimiento del Estado.



de organizaciones y conductas criminales<sup>931</sup>. Bajo esta estructura, la política adoptó cuatro componentes u objetivos específicos<sup>932</sup>, sobre los cuales se desarrolla el Plan de Acción Permanente de la política.

El Plan de Acción desagrega los cuatro componentes en 36 lineamientos y 130 acciones, cuya implementación recae en la responsabilidad de las distintas autoridades públicas. Asimismo, involucra la participación de las plataformas de organizaciones de derechos humanos y de mujeres que integran la CNGS. Dentro de los enfoques que integran la política fue incluido el enfoque de género y feminista que reconoce que las niñas, las mujeres y las personas LGBTIQ+ “se encuentran en una situación de riesgo y vulnerabilidad diferenciada (...) por el sólo hecho de ser mujeres o en razón de su diversidad”<sup>933</sup> y plantea la necesidad de implementar metodologías de análisis que determinen la especificidad de los patrones de violencia que enfrentan y brinden herramientas para la tipificación, desestructuración y desmonte de las organizaciones de que trata la política. Más de 50 acciones distribuidas en los cuatro componentes desarrollan el enfoque de género y feminista en el Plan de Acción<sup>934</sup>.

Es necesario precisar que aún hace falta la adopción formal de la política a través de un decreto. Una vez adoptado, se podrán expedir los actos administrativos correspondientes para el fortalecimiento de la CNGS y la implementación de la política. No obstante, al corte de este informe, no se había avanzado en la adopción del decreto, ya que el Componente Comunes de la CSIVI no había firmado el certificado de constatación normativa solicitando cambios sustanciales a la política<sup>935</sup>, aun cuando el Partido Comunes ha sido

---

931 Presidencia de la República, “Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Colombia, 7 de septiembre de 2023) 24.

932 Los cuatro componentes sobre los que se desarrolla el Plan de Acción Permanente son: Desmantelamiento, Contribución a la transformación del Estado, Acción Integral del Estado y Monitoreo y Evaluación.

933 Presidencia de la República, “Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Colombia, 7 de septiembre de 2023), 12.

934 La política incluye, además, de manera anexa al diagnóstico, un documento específico de análisis de género que fue construido por la Sesión Temática de Género del CNGS.

935 Componente Comunes en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), “Observaciones al examen de constatación normativa del proyecto de la “Política Pública de Desmantelamiento de organizaciones criminales que atentan contra la construcción de la paz, incluidas las denominadas sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo” (Bogotá, Colombia, 11 de diciembre de 2023).



invitado a participar a las sesiones de la instancia y la Secretaría Técnica de la CNGS ha informado constantemente a la CSIVI sobre los avances en la construcción de la política<sup>936</sup>.

Para el Instituto Kroc la aprobación de esta política implica un gran avance no sólo en la implementación del Acuerdo y, particularmente, en los niveles de implementación de las disposiciones asociadas a la CNGS, sino también en la consolidación de un instrumento que, desde un diagnóstico amplio de las dinámicas del conflicto, logra desarrollar medidas integrales que van más allá del ámbito de seguridad y justicia, incorporando de manera transversal el enfoque de género y feminista e involucrando reformas estatales, garantías de no repetición y garantías para la participación de organizaciones de la sociedad civil.

**La Unidad Especial de Investigación (UEI) avanzó en las investigaciones, pero los niveles de esclarecimiento judicial fueron bajos en comparación con el volumen de las afectaciones.** Al 6 de diciembre, la UEI registraba un total de 580 afectaciones (homicidios, tentativas de homicidios y desapariciones) contra personas firmantes del Acuerdo Final y sus familias, de las cuales 343 (59,1%) contaban con un avance investigativo. Entre enero y el 6 de diciembre de 2023, la UEI registró 64 afectaciones, siendo, hasta ese momento, el segundo año con menos afectaciones documentadas por la unidad desde el 2017<sup>937</sup>. Sobre afectaciones contra mujeres firmantes, se reportaron 36 afectaciones con un avance investigativo del 55,6% (20) y también se registró una afectación contra una persona firmante LGBTIQ+. Con relación al delito de amenazas contra firmantes, la UEI reportó 612 casos, de los cuales 138 (22,5%) tuvieron avances investigativos<sup>938</sup>. En cuanto a la investigación de homicidios de liderazgos sociales y personas defensoras de derechos humanos, la UEI registró, entre el 2016 y enero de 2024, 942 casos sobre los cuales tuvo un avance investigativo del 62,7% (591 casos). Del total de casos, 102 corresponden a homicidios de mujeres, los cuales tienen un avance del 70,6% (72) y 28 a homicidios de personas LGBTIQ+, con un avance

---

936 Presidencia de la República, "Comentarios a la comunicación de observaciones al examen de constatación normativa del Decreto 'Por medio del cual se adopta la Política Pública y Criminal y el Plan de Acción Permanente para el desmantelamiento de las conductas y organizaciones que trata el Decreto Ley 154 de 2017'" (Bogotá, Colombia, 13 de diciembre de 2023).

937 En el 2017 la UEI registró 53 afectaciones, 92 en el 2018, 110 en el 2019, 111 en el 2020, 73 en el 2021, 77 en el 2022 y 64 hasta el 6 de diciembre de 2023. Fiscalía General de la Nación, "Respuesta a solicitud de información", Radicado No. 20235760008661 (Bogotá, 12 de diciembre de 2023).

938 Ibid.



del 71,4% (20)<sup>939</sup>. Igualmente, la UEI continuó avanzando en la identificación de organizaciones criminales responsables de afectaciones contra la población civil, caracterizándolas y atribuyéndoles además otros delitos, a través de los 13 proyectos investigativos. Durante este periodo, la UEI registró 891 víctimas con un avance investigativo en 834 (93,6%) afectaciones, de las cuales 171 ya contaban con sentencia<sup>940</sup>.

Según lo ha manifestado la UEI, a pesar de contar con la cantidad de personal establecido por el Decreto 898 de 2017, existe una sobrecarga de trabajo que surge a partir de las diversas labores que deben desarrollar los funcionarios, las funcionarias y miembros de esta unidad<sup>941</sup>. En este sentido, aunque hay avances significativos en las etapas de investigación de afectaciones contra las poblaciones priorizadas, la sobrecarga dificulta la atención de otras actividades importantes e impide progresar en análisis más amplios que permitan identificar patrones de afectaciones. Además, como lo señala la UEI, su labor de esclarecimiento judicial se dificulta con obstáculos más estructurales como el desborde de la inseguridad, la falta de articulación institucional para llevar a cabo las capturas, la limitada cantidad de jueces especializados y la débil presencia estatal en los territorios<sup>942</sup>. Esta situación ha sido el sustento, según la UEI, en los requerimientos hechos por algunos tribunales de justicia como la JEP<sup>943</sup>.

Sin embargo, desde otras perspectivas, las debilidades en el esclarecimiento de afectaciones y la falta de la identificación de patrones, han sido producto de limitaciones en las estrategias investigativas propias de la FGN. En la reciente sentencia sobre la declaración del ECI por la violación generalizada de los derechos fundamentales de liderazgos sociales, la Corte Constitucional

---

939 Fiscalía General de la Nación, "Respuesta a solicitud de información", Radicado No. 20245760001341 (Bogotá, 16 de febrero de 2024).

940 Fiscalía General de la Nación, "Respuesta a solicitud de información", Radicado No. 20235760008661 (Bogotá, 12 de diciembre de 2023).

941 Algunas de estas labores incluyen las estrategias de investigación, realizar actos urgentes, asistir a juicios, audiencias y sesiones de instancias, dar respuesta a derechos de petición, etc. Funcionarios (Fiscalía General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 16 de noviembre de 2023.

942 Ibid.

943 A través del AUTO SAR AI-061-2023, la SARVR le ordena a la FGN presentar "de manera desagregada el presupuesto y gasto del funcionamiento de la UEI en comparación con las demás Unidades nacionales de la entidad, indicando: i) el presupuesto asignado, ii) el número de fiscales que integran dichas unidades, iii) el número de investigadores asignados, (iv) su distribución territorial y la carga laboral actual de cada despacho (número de casos)". Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Auto SAR AI-061-2023, "Emisión órdenes en relación con el esclarecimiento de los crímenes que están afectando a los excombatientes y el desmantelamiento de las organizaciones criminales" (Colombia, 29 de septiembre de 2023).



afirmó que existe un desconocimiento del derecho a la justicia efectiva, por lo cual le ordenó a la FGN y a la UEI adelantar una evaluación de su sistema de trabajo que permita identificar las limitaciones “que ralentizan las investigaciones y que propician el escaso nivel de esclarecimiento en términos de sentencias finales (absolutorias o de condena)”<sup>944</sup>. Para las plataformas de derechos humanos, la FGN no desarrolla líneas investigativas orientadas a establecer relaciones entre los autores materiales de las afectaciones contra liderazgos sociales y los grupos, estructuras criminales o los terceros que se benefician de estos crímenes<sup>945</sup>. Incluso existen críticas, por parte de Amnistía Internacional, a las líneas de investigación, el momento procesal y los motivos por los que se decide vincular a agentes estatales en este tipo de investigaciones. Específicamente, a la falta de vinculación de agentes estatales por faltar en su deber de protección a las personas defensoras de derechos humanos<sup>946</sup>.

**El Programa Integral de Seguridad fue reorganizado sin que se haya presentado la Política de Prevención.** Al igual que con otras instancias del Acuerdo, el Programa Integral pasó por un periodo de inactividad desde agosto de 2022 hasta marzo de 2023, cuando se conformó el equipo encargado de coordinar el Programa desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Después de revisar y reestructurar los procesos y las metodologías de este programa, a finales de mayo el nuevo equipo encargado convocó a la primera sesión del año del Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, y del protocolo de protección para territorios rurales. Entre mayo y octubre de este año, el Comité Técnico se enfocó en tomar decisiones con relación al reglamento interno, al Plan de Acción anual, al instrumento técnico para la priorización y focalización de las nuevas organizaciones que entren al programa, a la no inclusión de organizaciones étnicas, a las duplicidades y complementariedades de las

---

944 “Sentencia SU-546 de 2023”, Comunicado 52 del 6 de diciembre de 2023 (Corte Constitucional, 2023).

945 A partir de un análisis sobre la investigación penal de los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP) señala que en la mayor parte de los casos de homicidios ocurridos entre 2016 y la 2022, la FGN no relaciona a los presuntos responsables con estructuras criminales o terceros, aun cuando se conoce acerca de las dinámicas de sicariato y de la responsabilidad de tercerización de estas estructuras. Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos & Programa de Garantías para la Paz, “La investigación penal de los asesinatos de las personas defensoras de derechos humanos. Lecciones aprendidas y propuestas” (Colombia, 26 de octubre de 2023), 70.

946 Amnistía Internacional, “Esperanza Bajo Riesgo: La falta de un espacio seguro para defender derechos humanos en Colombia continúa” (Reino Unido, 9 de noviembre de 2023), 42.



medidas de protección colectiva establecidas en los decretos 660 de 2018 y 2078 de 2017 y en la ruta de reparación colectiva que implementa la UARIV, la UNP, entre otras.

En lo referido al componente de medidas integrales de prevención, el equipo encargado del programa avanzó en la evaluación del estado general de los Planes Integrales de Prevención (PIP) existentes y en la formulación de 40 nuevos planes. Paralelamente, el Comité Técnico aprobó la inclusión de 51 de las 53 organizaciones que solicitaron su ingreso al Programa Integral de Seguridad en este año<sup>947</sup>. En total, el programa beneficiará a 106 colectivos, de los cuales 51 fueron incluidos este año, 40 están desde años anteriores y 15 corresponden a AETCR. El objetivo para el 2024 es finalizar la formulación de los PIP faltantes, actualizar los PIP ya construidos, concertar con la ARN la formulación de los PIP para los AETCR e iniciar la implementación de medidas para los 106 colectivos<sup>948</sup>. Respecto a los otros componentes del programa, en octubre de 2023, el equipo del Ministerio del Interior presentó la metodología para la formulación del Protocolo de Protección para Territorios Rurales<sup>949</sup> y avanzó a en la construcción de 19 de estos protocolos<sup>950</sup>. En cuanto a los componentes de promotores y promotoras de paz y convivencia, y de apoyo a la actividad a la denuncia, no hubo avances para destacar en su implementación y, en este periodo, no fue activado su Comité Técnico<sup>951</sup>. Quizás una de las más importantes apuestas adoptadas por el Comité Técnico este año es la integración y armonización de los cuatro componentes que constituyen el Programa Integral, ya que se plantea que las organizaciones o colectivos que ingresen surtan una ruta por los cuatro componentes.

Algunos de los retos que se identifican para la implementación efectiva del Programa Integral es que el equipo del Ministerio del Interior no cuenta con los recursos humanos ni presupuestales suficientes para abordar las acciones requeridas para la implementación de los cuatro componentes<sup>952</sup>. También, para las organizaciones de la sociedad civil es importante que el programa cuente con un mecanismo de trazabilidad y seguimiento sobre

---

947 Las dos organizaciones que no ingresaron al programa son la Federación de Personeros, que representa funcionarios públicos y la Fundación Aurora del Magdalena que representa a nueve organizaciones sociales, las cuales deben presentar su postulación de forma individual. Funcionaria (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de noviembre de 2023.

948 Ibid.

949 Los protocolos de protección son instrumentos de reacción inmediata a riesgos inminentes que enfrenen las organizaciones territoriales.

950 Funcionaria (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023.

951 Funcionaria (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de noviembre de 2023.

952 Ibid.



su implementación<sup>953</sup>. Además, el Ministerio de Interior debe profundizar en la apropiación e implementación del enfoque de género con el objetivo de garantizar una atención integral para las organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+, considerando el principio de igualdad y no discriminación. Para el próximo año, el equipo del Ministerio del Interior plantea realizar acciones de acercamiento y de coordinación con las autoridades territoriales recientemente elegidas, así como articular y armonizar las medidas de protección del PESP con las que se establezcan en los PIP de los 15 AETCR<sup>954</sup>; y, concertar mesas de diálogo con el Ministerio de Justicia para impulsar los componentes de promotores y promotoras, y de apoyo a la actividad a la denuncia. Sin embargo, la implementación y el alcance general del Programa Integral para el 2024, dependerán de lo que establezca la futura Política de Prevención, que busca reestructurar y agrupar todos los mecanismos de prevención y protección públicos existentes<sup>955</sup> y la cual, hasta el cierre de este informe, no había sido presentada.

**Los sistemas de protección propios de los pueblos étnicos aguardan un fortalecimiento integral por parte del Estado.** En la última sesión del Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, y del protocolo de protección para territorios rurales del Programa Integral, los miembros decidieron no incluir preliminarmente a organizaciones y colectivos étnicos a este programa. Esto debido a que, por un lado, tanto la ruta de protección colectiva del Decreto 2078 de 2017, como la ruta de reparación colectiva que implementa la UARIV incluyen en su mayoría a organizaciones pertenecientes a pueblos étnicos<sup>956</sup>. Y, por otro lado, a que el Gobierno nacional se encuentra en diálogos con la IEANPE y otras organizaciones étnicas para la construcción de un programa especial de protección colectiva para estas poblaciones, el cual se construirá por medio de procesos de consulta previa y contará con su propio proyecto de inversión<sup>957</sup>. El objetivo de este programa

---

953 Representante (Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos – CSPP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de noviembre de 2023.

954 Esto, considerando la participación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio en la MTSP y en el Programa Integral de Seguridad.

955 "Sesión extraordinaria del Comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención y del protocolo de protección para los territorios rurales del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Programa Integral)" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de septiembre de 2023).

956 Funcionaria (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 1 de noviembre de 2023.

957 "Sesión extraordinaria del Comité técnico de los componentes de medidas integrales de prevención y del protocolo de protección para los territorios rurales del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Programa Integral)" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de septiembre de 2023).





es dar respuesta a los indicadores C.E.9<sup>958</sup> y C.E.10<sup>959</sup> del PMI, que se refieren al fortalecimiento de los sistemas de protección propios de los pueblos étnicos y que, hasta el cierre de este informe, no contaban con avances en su implementación. De hecho, ante el DNP no es claro qué entidad es la directa responsable de coordinar la implementación de estos indicadores, ya que su asignación la tienen distintas entidades<sup>960</sup>.

Entretanto, por medio del artículo 63 del Decreto Ley 4633 de 2011<sup>961</sup>, la UNP ha venido trabajando en acciones de fortalecimiento de la Guardia Indígena. Sin embargo, con el fin de ampliar este fortalecimiento a los sistemas de protección de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, la UNP le ha planteado a la UARIV promover en los procesos de consulta previa, que se desarrollarán en el 2024, la reformulación del Decreto Ley 4635 de 2011<sup>962</sup>, con el objetivo de incluir el fortalecimiento de Guardias Cimarronas. La UNP, sin embargo, ha manifestado que ha realizado acciones de fortalecimiento indirectas por medio de los consejos comunitarios afrocolombianos<sup>963</sup>.

Al 30 de septiembre de 2023, la UNP había entregado 1.819 medidas de protección de las 3.319 medidas aprobadas por el CERREM Colectivo para nueve pueblos indígenas y siete comunidades afrodescendientes<sup>964</sup>.

**El modelo estructural de prevención y el componente de reacción rápida no fueron ajustados ante el incremento de escenarios de riesgo.** En el 2023, el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) emitió 39 alertas tempranas (AT), entre las que se destacan las AT estructurales binacionales con Ecuador<sup>965</sup> y Panamá<sup>966</sup>, y los riesgos identificados contra liderazgos sociales<sup>967</sup> y contra la participación política en el marco del proceso electoral<sup>968</sup>. De forma adicional,

958 Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren.

959 Medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y Rrom implementadas.

960 Funcionarios (Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023.

961 "Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas".

962 "Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras".

963 Funcionarios (Ministerio del Interior y Unidad Nacional de Protección), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de diciembre de 2023.

964 Ibid.

965 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 008 de 2023 (Colombia, 7 de marzo de 2023).

966 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 014 de 2023 (Colombia, 11 de abril de 2023).

967 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 019 de 2023 (Colombia, 5 de mayo de 2023).

968 Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana Estructural No. 030 de 2023 (Colombia, 23 de agosto de 2023).



el SAT construyó 35 informes de seguimiento, de los cuales la mayoría evidencian un cumplimiento bajo y que la evolución del riesgo tiende a agravarse<sup>969</sup>. En general, la Defensoría identificó en este periodo un aumento en la injerencia, la expansión y el control territorial por parte de grupos insurgentes y estructuras criminales de alto impacto en distintos territorios del país<sup>970</sup>.

En este contexto, en la construcción y seguimiento de las AT y el monitoreo del cumplimiento de los ceses al fuego anunciados por el Gobierno, la Defensoría del Pueblo observó que, a pesar de la disminución en los enfrentamientos entre las estructuras ilegales y la Fuerza Pública, han surgido dinámicas preocupantes. Entre ellas, se destacó un aumento en las disputas territoriales entre estas estructuras y el fortalecimiento de los mecanismos de control social y organizativo por parte de las mismas. Además, en el marco de la iniciativa de Paz Total, se ha notado el repliegue de la Fuerza Pública en algunas zonas, especialmente durante el primer semestre del año debido a los acuerdos de cese alcanzados con ciertos actores armados. Según la Defensoría, estas dinámicas conllevaron al aumento de amenazas, eventos de desplazamientos y confinamientos forzados, contaminación de distintos territorios con Minas Antipersonal (MAP), el agravamiento de casos de reclutamiento forzado de menores, violencias basadas en género, entre otros<sup>971</sup>.

Adicionalmente, el componente de reacción rápida, liderado por el Ministerio del Interior a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), continuó operando sin cambios metodológicos, aun cuando el Gobierno nacional había anunciado la necesidad de reenfocar la CIPRAT hacia un espacio de atención al riesgo más efectivo<sup>972</sup>. A pesar de impulsar nuevas estrategias como Talleres Regionales por la Vida, sesiones técnicas con enfoque diferencial para la población firmante, Talleres de Seguimiento para el cumplimiento al plan integral para la subregión de Montes de María (entre otros) y de continuar monitoreando el cumplimiento institucional a las AT por medio de la plataforma de SIGOB-CIPRAT; la Secretaría Técnica de esta instancia, ha reconocido que no cuenta con los recursos humanos ni técnicos suficientes para construir y ejecutar estrategias

---

969 "Alertas Tempranas", *Defensoría del Pueblo*, accedido el 20 de diciembre de 2023, <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Informe/Index>.

970 Funcionarios (Defensoría del Pueblo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de diciembre de 2023.

971 Ibid.

972 Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, et al., "Plan de emergencia para la protección a líderes y lideresas sociales, personas defensoras de DDHH y firmantes de paz" (Colombia, 2 de septiembre de 2022).



de trabajo eficaces que no sólo se centren en mitigar los riesgos inmediatos, sino por las cuales se establezcan acciones de prevención perdurables en el tiempo<sup>973</sup>. A estas limitaciones, se suman obstáculos estructurales como la débil capacidad institucional de muchos municipios para dar cumplimiento a las recomendaciones de las AT, aunado al desconocimiento y, en algunos casos, la poca voluntad política y hasta la presión coercitiva por parte de grupos armados ilegales hacia las autoridades territoriales para hacer frente a los riesgos. Por lo tanto, es importante que el cambio metodológico de la CIPRAT esté acompañado de una transformación del enfoque reactivo institucional hacia un modelo que promueva mecanismos y capacidades estructurales de prevención del riesgo.

#### **4. Implementación del Punto 3 desde una perspectiva territorial**

En el marco del monitoreo que adelanta el Instituto Kroc a través de los Barómetros Regionales, se identificó que durante el 2023 la Defensoría del Pueblo emitió nueve AT de carácter territorial. En ellas, advirtió riesgos asociados a las reconfiguraciones de los grupos armados, afectaciones a la vida y a la integridad personal de liderazgos sociales, sus organizaciones y colectivos en seis de las nueve subregiones PDET priorizadas por la Iniciativa Barómetro<sup>974</sup>, que cubren un total de 23 municipios. El nivel de articulación interinstitucional para implementar a nivel territorial las medidas planteadas en las AT es bajo, debido a que la evolución de los riesgos advertidos aún se mantiene o tiende a agravarse<sup>975</sup>, y en algunos casos no se han creado los Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Rápida (CTARR) de los que trata el Decreto Ley 2124 de 2017. Por otro lado, aún sigue vigente el reto identificado por el Instituto Kroc<sup>976</sup> en el que se advertía que en muchos

973 Funcionaria (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 12 de diciembre de 2023.

974 Subregiones priorizadas son: Urabá, Chocó, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Medio, Sur del Tolima, Catatumbo, Arauca y Bajo Cauca-Norte-Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Subregiones con Alertas Tempranas de carácter territorial: Chocó - dos municipios, Urabá - dos municipios, Pacífico Medio- un municipio, Alto Patía y Norte del Cauca- 13 municipios, Arauca- cuatro municipios, Catatumbo- un municipio.

975 Cabe resaltar, que a pesar del avance en la creación de los Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Rápida en los municipios y departamentos de las subregiones PDET, aún persiste el desconocimiento en cuanto a sus funciones y alcances. En algunos casos, estas funciones son asumidas desde los Subcomités Territoriales de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. Es importante aclarar que, los Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Rápida fueron creados mediante el Decreto Ley 2124 de 2017, con el fin de coordinar la respuesta rápida estatal a las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo en los territorios priorizados por el Decreto Ley 893 de 2017. "Alertas Tempranas", *Defensoría del Pueblo*, accedido el 20 de diciembre de 2023, <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Informe/Index>.

976 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, 155 <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>



casos las sesiones de estos comités son utilizadas para realizar ejercicios de rendición de cuentas, más que para hacer seguimiento riguroso y estratégico a las medidas adoptadas para atender las recomendaciones de las AT.

Pese a lo antes descrito, el Instituto Kroc documentó algunas acciones del CTARR del municipio de Puerto Libertador (Córdoba) que pueden ser consideradas como una buena práctica y que sirven de referente para el funcionamiento de esta instancia en otros territorios. Este comité fue creado mediante el Acuerdo 005 del 15 de enero de 2019<sup>977</sup> y en 2023 sesionó cuatro veces. En dos de ellas se valoraron los riesgos advertidos y las recomendaciones establecidas en las AT estructurales de carácter nacional. En otra sesión se atendió de manera prioritaria un oficio de consumación de riesgo contra liderazgos del PNIS en el que se incluyó al municipio de Puerto Libertador<sup>978</sup> y, en la última sesión, se atendió la situación de riesgo reportada por la ARN relacionada con una persona firmante<sup>979</sup>.

Se destacan favorablemente las estrategias de seguimiento implementadas, ya que existen rutas de actuación organizadas para cada una de las entidades que lo integran. Allí se definen las competencias y se toman las decisiones de manera conjunta de acuerdo con las funciones de cada entidad<sup>980</sup>. Para el caso de recomendaciones a la administración municipal, se surte un proceso de acogimiento y seguimiento a través de los Comités de Justicia Transicional o del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. El seguimiento incluye un relacionamiento cercano entre la Secretaría de Gobierno municipal y las comunidades<sup>981</sup>. Pese a esto, aún existen retos asociados a la implementación de las medidas advertidas en las AT, ya que persisten limitaciones en la capacidad de respuesta institucional, debido a las deficiencias administrativas y presupuestales. La experiencia de Puerto Libertador indica que cuando la institucionalidad local se compromete e

---


977 Concejo Municipal de Puerto Libertador, Acuerdo 005 de enero 15 de 2019, "Por medio del cual se crea el Comité Municipal de Alertas para la Reacción Rápida en el municipio de Puerto Libertador, del Departamento de Córdoba" (Puerto Libertador, Colombia 2019).

978 "Oficio de Consumación del riesgo de la AT 054-19 y su IS, y de la AT 015-22. Amenazas, intentos de homicidio y desplazamiento en contra de campesinos beneficiarios de la adjudicación de predios en custodia de la SAE y de líderes agrarios, comunitarios, defensores de derechos, líderes del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS en los municipios de Tierralta, Planeta Rica, Puerto Libertador, Montelíbano y San José de Uré, Córdoba". Reporte enviado por Defensoría del Pueblo regional Sur de Córdoba, al Instituto Kroc. Información con corte a noviembre de 2023.

979 Funcionario (Secretaría de Gobierno, Alcaldía municipal de Puerto Libertador), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

980 Funcionario (SAT Defensoría del Pueblo Sur de Córdoba), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Montería, Colombia, 4 de diciembre de 2023.

981 Estos acercamientos a veces se realizan de manera informal a través de comunicaciones telefónicas directas, o visitas a la zona del riesgo, no sólo para verificar condiciones de seguridad, sino también para generar confianza y mejorar los procedimientos de actuación preventiva.



implementa la normatividad de acuerdo con su realidad, la capacidad de actuación es más efectiva, genera confianza entre las organizaciones y liderazgos, y reduce las tensiones entre los gobiernos municipales y regionales en torno a la efectividad de las medidas adoptadas.

## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 3

**A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN):** avanzar en el monitoreo y acompañamiento técnico de proyectos productivos individuales en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). A partir de la estrategia de acompañamiento, asistencia técnica integral y seguimiento a los procesos productivos que establece el Programa de Reincorporación Integral (PRI), concertar mecanismos de seguimiento a los proyectos de tipo individual con las y los miembros del CNR y presentar informes periódicos sobre el estado de estos proyectos.

**A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN):** reglamentar e implementar de forma efectiva el Programa de Reincorporación Integral (PRI). Aunque el decreto que crea tanto el PRI, como el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR), se encuentra en constatación normativa por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), es importante que se avance en la consolidación de un documento que contenga indicadores, metas, presupuesto y que reglamente el PRI para iniciar su implementación lo antes posible.

**A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAP) o quien haga sus veces:** dinamizar el funcionamiento efectivo de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), para iniciar coordinadamente la implementación de distintos instrumentos de seguridad y protección del Acuerdo Final como la Política de Desmantelamiento, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP), el Programa de Protección Integral para firmantes, entre otros.

**Al Ministerio del Interior:** fortalecer el proceso de construcción y concertación de la Política Pública de Garantías para Personas Defensoras de Derechos Humanos (Política de Garantías) y priorizar la adopción y puesta en marcha del nuevo plan de acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (PIG Mujeres). En el primer caso, es clave acelerar y reforzar el proceso sobre una base sólida de formulación de políticas públicas, con un diagnóstico riguroso de la

problemática, la transversalización de enfoques diferenciales, la articulación con el PIG Mujeres y el reconocimiento y análisis del conjunto de políticas, programas y demás instrumentos preexistentes relacionados con la protección de estas personas. En el segundo caso, es necesario acelerar la adopción del plan de acción, teniendo en cuenta que la vigencia del último plan terminó desde diciembre de 2022.

**A las y los miembros de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP):**

complementar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) con un sistema de entrenamiento y con un enfoque de género más robusto. Lo anterior teniendo en cuenta que en la consolidación de este plan no se incluyó un elemento exigido por el Acuerdo Final referente a la creación de un sistema de formación y entrenamiento dirigido al cuerpo de seguridad y protección que debe contar con acciones específicas desde el enfoque de género. En cuanto a este enfoque, es clave que se defina el alcance de su incorporación en los instrumentos, procedimientos y protocolos establecidos para este plan, así como la inclusión de acciones particulares dirigidas a las mujeres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en cada uno de los ejes del PESP, propiciando así una implementación más integral.

**Al Ministerio del Interior:** fortalecer las capacidades técnicas y financieras del equipo del Ministerio del Interior encargado de liderar el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios para la efectiva implementación de sus cuatro componentes. Asimismo, para que garantice la atención y el acompañamiento técnico a las más de 100 organizaciones priorizadas, coordine acciones de articulación con las autoridades territoriales recientemente elegidas, desarrolle mecanismos para la transversalización del enfoque de género, entre otras medidas.

**Al Gobierno nacional, instituciones estatales y autoridades territoriales:**

promover la transformación del modelo reactivo y de atención ante los escenarios de riesgo de inminencia advertidos por la Defensoría del Pueblo, hacia un modelo estructural de prevención de los riesgos. Para esto, es importante transformar la operatividad de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Consecuentemente, se debe fortalecer la coordinación interinstitucional entre la nación y el territorio, promoviendo acciones de prevención acordes a las dinámicas y contextos de cada región y reforzando las capacidades y la responsabilidad que tienen las autoridades territoriales al ser los primeros llamados a responder ante eventos de riesgo. La Política de Prevención, Protección y Garantías para la No Repetición será clave en esta transformación.



### Tabla 7. Normas pendientes de implementación del Punto 3



Revisión, ajuste y actualización de normas sobre los servicios de seguridad y vigilancia privada.



Decretos pendientes de constatación normativa en la CSIVI como el Programa de Reincorporación Integral, la Política Pública de Desmantelamiento, el PESP y el Programa de Protección Integral para firmantes y sus familias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el seguimiento a la implementación.



## Punto 4.

### Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

En el Punto 4 las partes signatarias acordaron los compromisos para hacer frente al problema de las drogas ilícitas. Este punto promueve un tratamiento distinto y diferenciado a los cultivos de uso ilícito, al fenómeno de consumo de sustancias psicoactivas y a la criminalidad asociada al narcotráfico, con un enfoque de derechos humanos, salud pública, étnico y de género. Para ello, el Acuerdo Final propone tres estrategias: la primera se centra en abordar los cultivos de uso ilícito, comprometiéndose con las comunidades a través de acuerdos de sustitución y no resiembra, y transformando los territorios a través de los PISDA en el marco del PNIS. La segunda está enfocada en abordar el consumo de drogas ilícitas desde una perspectiva de salud pública, separando el tratamiento del consumo de la persecución del crimen organizado. Para ello establece el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, entre otras medidas. Y la tercera estrategia está orientada a combatir el narcotráfico, concentrando esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado, fortaleciendo la política criminal, identificando la cadena de valor y formulando medidas contra las finanzas ilícitas y la corrupción asociada al narcotráfico.

El Acuerdo Final reconoce que en los contextos ligados a la cadena de las drogas ilícitas se han profundizado las violencias basadas en género y las condiciones de marginalidad, impactando negativamente el goce de derechos de las comunidades en general y las mujeres en particular. Por esta razón, el Acuerdo promueve la participación activa de las mujeres en el proceso de sustitución, así como acciones específicas en materia de prevención y atención al consumo para las mujeres y para las personas LGBTIQ+. En ambos casos, señala medidas especiales en torno a la violencia basada en género. Con respecto a las comunidades étnicas, el Capítulo Étnico señala que deberá garantizarse la participación efectiva y la consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS, incluyendo los planes de atención inmediata en los territorios de propiedad colectiva. Esto, teniendo en cuenta la alta presencia de cultivos de uso ilícito en los territorios de los pueblos afrodescendientes e indígenas.





En este periodo de análisis, la implementación de este punto no tuvo variaciones significativas. Aunque el Instituto Kroc documentó avances en la elaboración de políticas y estrategias que pueden favorecer la implementación del Punto 4, como el PND 2022-2026, la Política Nacional de Drogas 2023-2033 y la estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico. Estas políticas y estrategias requieren recursos financieros y planes de acción, con enfoque de género y étnico, para que puedan contribuir a un aumento en los niveles de implementación del Acuerdo Final.

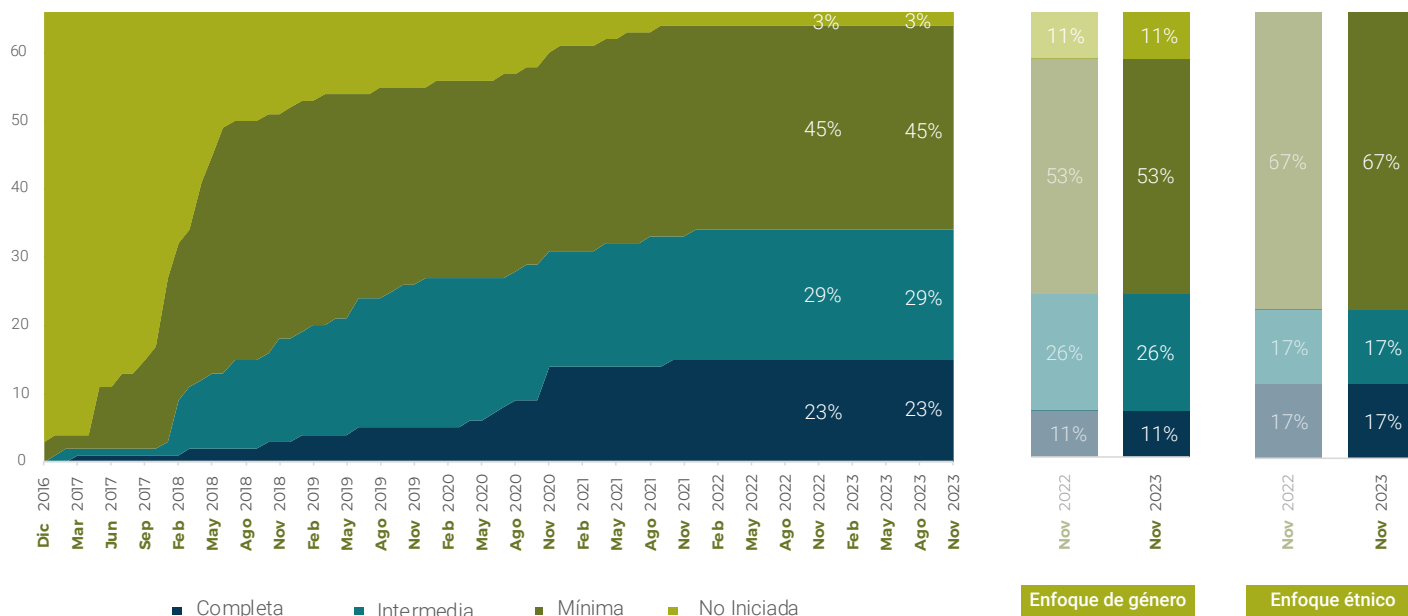
## **1. Estado de la implementación del Punto 4 a noviembre de 2023**

De acuerdo con el Gráfico 20, para el periodo de reporte el 3% de las disposiciones del Punto 4 se encontraba en estado no iniciado, el 45% en estado mínimo, el 29% en estado intermedio y el 23% estaba en estado completo. Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 se mantuvieron estos niveles de implementación comparado con el año de monitoreo inmediatamente anterior. El Instituto Kroc advierte que los compromisos en estado mínimo corren el riesgo de no cumplirse dentro del plazo establecido por el Acuerdo Final, teniendo en cuenta la falta de avances en aspectos clave como las soluciones colectivas del PAI Comunitario o la integralidad del Punto 4 con los PDET y los compromisos de la Reforma Rural Integral. Esta situación resalta la necesidad de dirigir recursos y esfuerzos para garantizar su urgente cumplimiento, especialmente para la implementación del PNIS y las medidas de prevención al consumo de sustancias psicoactivas.



**Gráfico 20**

**Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 4 (dic. 2016 - nov. 2023)**



Respecto al PNIS persistieron los compromisos en estado mínimo durante el último año de implementación, entre ellos se encuentran los proyectos de ciclo largo, las opciones de empleo temporal, la contratación de comunidades, las soluciones colectivas del PAI Comunitario, sostenibilidad ambiental y las medidas especiales en los PISDA. En cuanto al consumo de sustancias psicoactivas, aún se concentran en estado mínimo compromisos como el Programa Nacional de Intervención Integral, la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor, las medidas de prevención basadas en evidencia, el fortalecimiento comunitario, los programas especiales en instituciones educativas y reducción de daños, con impactos diferenciados para las mujeres y las personas LGBTIQ+. Por último, en la producción y comercialización de narcóticos, acciones como las estrategias nacionales para la judicialización efectiva y la creación de una comisión de expertos para desarrollar un nuevo estatuto aún se encuentran en estado mínimo.

Los niveles de implementación de las disposiciones con enfoque de género del Punto 4 no presentaron variaciones con respecto a noviembre de 2022. Por tanto, a la fecha de corte de este informe, el 64% de las disposiciones



asociadas al enfoque de género se encontraba en niveles no iniciados y mínimos de implementación (11% y 53% respectivamente), el 26% en estado intermedio y el 11% se había completado. En comparación con la generalidad del punto, el enfoque de género continuó registrando menores niveles de implementación, lo que es más evidente en el nivel completo, en el que la brecha es de 12 puntos porcentuales.

Las disposiciones con enfoque étnico del Punto 4 no experimentaron cambios cuantitativos durante el periodo de análisis y la mayoría de sus disposiciones se encontraba en estado mínimo de avance. En periodos anteriores, este enfoque avanzó con la inclusión de familias étnicas en el PNIS, la construcción de los PISDA y el desarrollo de estudios y lineamientos para la prevención de consumo en comunidades étnicas. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe no se ha implementado transversalmente el enfoque étnico en el PNIS ni se ha avanzado con la implementación de medidas de prevención de consumo en estas comunidades. Por ello, las disposiciones sin iniciar se mantuvieron en 0%, las disposiciones en estado mínimo en 67%, aquellas en estado intermedio en 17% y las disposiciones completas en 17%.

Pese a lo anterior, el Instituto Kroc observó acciones que pueden impulsar los compromisos con enfoque de género del Punto 4, como la Política Nacional de Drogas que en su componente denominado Oxígeno aborda el consumo de sustancias psicoactivas desde una perspectiva de derechos, incluyendo estrategias de acceso, detección oportuna y reducción de riesgos, daños y estigmas, así como la atención con enfoque territorial. Asimismo, la Ley de Utilidad Pública representa un avance en la implementación de políticas criminales con perspectiva de género y puede ser un impulso al proyecto de ley en curso sobre el tratamiento penal diferenciado. Igualmente, la presentación del documento “Estándares de los Programas de Transparencia y Ética Pública” por parte de la Secretaría de Transparencia para consulta ciudadana será crucial para establecer las condiciones que deben cumplir las entidades encargadas de formular e implementar dichos programas.

El Instituto Kroc subraya la importancia de acelerar los rezagos normativos, como la ley de tratamiento penal diferenciado, la Ruta Integral de Atención en Salud y la creación de una alta instancia para el Programa de Prevención al Consumo de Sustancias. A su vez, señala que aún resta por iniciar los compromisos relacionados con el apoyo al liderazgo juvenil en materia de consumo y la participación de expertos nacionales e internacionales para abordar las finanzas ilícitas y su impacto en el país.



## 2. Estado de la implementación del Punto 4 según el PMI

El Punto 4 cuenta con 74 indicadores del PMI, subdividido en tres pilares; i) PNIS; ii) Prevención del Consumo y Salud Pública; y, iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Ocho entidades son responsables de la implementación de estos indicadores. De los indicadores del Punto 4, 55 tienen fecha fin antes de 2023 y 19 después de dicha fecha (ver [Anexo Técnico](#)). Todos los indicadores de este punto iniciaron antes de 2023, resaltando que la mayoría (74%) son de implementación temprana (con fecha de finalización entre 2017 y 2022). Además, 13 indicadores cuentan con clasificador de género y 16 étnico.

A noviembre de 2023, el Instituto Kroc identificó cuatro indicadores sin ficha técnica, dos de ellos étnicos, los cuales coinciden con algunos de los compromisos con menores niveles de implementación del Punto 4, como la Ley General de Armonización de Justicias, la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel y las instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas.

En este mismo periodo, el Instituto Kroc identificó que 38 indicadores (seis de género y 12 étnicos) cuentan con algún rezago. Por ejemplo, 15 con fecha de finalización anterior a 2023 tuvieron un avance inferior al 75%, y 16 con fecha posterior al 2023 presentan avances inferiores al 50%, coincidiendo con el alto número de compromisos en estado mínimo. Entre los 38 indicadores, 10 cuentan con avances de 0% (dos de género y siete étnicos), y cuatro de ellos son de responsabilidad de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI). Un caso por destacar es el indicador D.G.7 “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” el cual debió cumplirse en el 2018, pero que al corte de este informe no presentó ningún avance.

Adicionalmente, cinco indicadores mostraron avances que no corresponden al contenido de los compromisos del Acuerdo Final y deberían ser priorizados por la CSIVI en su revisión del PMI, una vez definidos los parámetros para este ejercicio. Tal es el caso del Indicador D.MT.3 “En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos”, que aunque alcanzó un avance del 92,30% con respecto a su meta de 50 mil hectáreas para 2022, es



insuficiente en comparación con el total de hectáreas con cultivos de uso ilícito en municipios PNIS. Este indicador busca que los 56 municipios del PNIS estén completamente libres de cultivos de uso ilícito y, por lo tanto, es necesario extender la fecha final para su medición y establecer metas adicionales basadas en el monitoreo de cultivos de hoja de coca realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en estos municipios. Otro indicador con estas características es el D.267 “Documento con propuesta de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial, elaborado”, que cuenta con avance del 100%. Sin embargo, al corte de este informe aún no se cuenta con una ley de tratamiento penal diferenciado expedida.

Lo expuesto anteriormente pone de manifiesto debilidades en la sistematicidad y rigor en los informes de algunas de las instituciones encargadas de la implementación del Punto 4, lo que se refleja en el estado de cumplimiento de estos compromisos. Aunque el SIPO registró un avance del 63% para este punto al 30 de noviembre de 2023, resulta imperativo que la CSIVI revise detenidamente los reportes cualitativos y cuantitativos de acuerdo con la cadena de valor de los indicadores. Además, el Instituto Kroc considera necesario que evalúe extender las fechas finales, así como el producto y/o la forma de medición para aquellos indicadores que, a pesar de mostrar un avance del 100%, aún no han cumplido con el compromiso acordado. Finalmente, es crucial que la CSIVI impulse la pronta presentación de los reportes con rezago por parte de las instituciones implementadoras.



### 3. Principales avances y retos del Punto 4 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 4 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Ministerio de Justicia y del Derecho:</b> publicó la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” 2023-2033.</p> <p><b>Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI):</b> promovió la reactivación de algunos Comités Municipales de Seguimiento y Evaluación (CMES) en municipios en los que se implementa el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).</p> <p><b>Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP):</b> publicó el Plan Operativo 2023-2025 para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en Colombia.</p> <p><b>Secretaría de Transparencia:</b> sometió a consulta ciudadana el proyecto de decreto por medio del cual se establecen los lineamientos de los Programas de Transparencia y Ética Pública.</p> <p><b>Ministerio de Justicia y del Derecho:</b> asignó COP 9.349 millones para dar cumplimiento al componente de prevención del consumo y salud pública del Acuerdo Final en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministerio de Justicia y del Derecho:</b> publicar el capítulo de género de la Política Nacional de Drogas e iniciar la consulta del protocolo étnico.</li> <li>• <b>Ministerio de Justicia y del Derecho y DSCI:</b> implementar articuladamente el modelo de intervención integral y el nuevo programa que reemplazaría al PNIS.</li> <li>• <b>Ministerio de Salud y Protección Social:</b> coordinar los mecanismos de implementación a nivel nacional y territorial que abordan el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de derechos e incorporar lineamientos con enfoque de género para la atención a las personas consumidoras.</li> <li>• <b>Ministerio de Defensa:</b> implementar las estrategias de interdicción y fortalecer las estrategias de erradicación voluntaria de hoja de coca de la mano con las comunidades étnicas y líderes y lideresas de los territorios con cultivos de uso ilícito. Asimismo, propender por la seguridad de estos líderes y lideresas y aumentar los protocolos de protección y seguridad en sus territorios.</li> <li>• <b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR):</b> articular en municipios con cultivos de uso ilícito la implementación de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) con el modelo de intervención integral de la política de drogas en las áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) y los territorios colectivos étnicos.</li> <li>• <b>DSCI y Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI):</b> coordinar con la CSIVI y las instancias de ejecución y territoriales del PNIS, como espacios de coordinación y planeación del programa, los cambios en los acuerdos voluntarios siguiendo los principios y objetivos del PNIS y garantizando la participación efectiva de las mujeres.</li> <li>• <b>DSCI:</b> diseñar y publicar las fases de implementación para la entrega de los recursos que hacen parte del proceso de sustitución del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar.</li> <li>• <b>DSCI:</b> considerar los esfuerzos ya existentes de política pública, colectivos y territoriales en torno a la sustitución de cultivos de uso ilícito antes de implementar un nuevo programa. Asimismo, crear una estrategia que impulse otros compromisos del PNIS rezagados como el tratamiento penal diferenciado, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), el protocolo de género y las acciones para garantizar la seguridad de líderes y lideresas.</li> <li>• <b>Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP):</b> avanzar en la implementación del Plan Operativo 2023-2025 para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en Colombia y en la concertación de medidas con los pueblos étnicos priorizados por el Acuerdo Final para limpiar sus territorios de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE).</li> <li>• <b>Secretaría de Transparencia:</b> expedir el decreto a través del cual se establezcan las condiciones que deben cumplir los Programas de Transparencia y Ética Pública en relación con la Estrategia de Lucha contra la Corrupción asociada al narcotráfico.</li> <li>• <b>Entidades priorizadas por la Estrategia de Lucha contra la Corrupción asociada al narcotráfico:</b> incorporar oportunamente los lineamientos del decreto que establezca las condiciones que deben cumplir los Programas de Transparencia y Ética Pública e implementarlo.</li> <li>• <b>Ministerio de Salud:</b> crear formalmente el Programa Nacional de Intervención Integral y expedir el decreto que crea el Sistema Nacional de Atención al Consumidor.</li> </ul>



## Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

**La Política Nacional de drogas 2023-2033 incluyó estrategias para favorecer la implementación del Acuerdo Final. El Plan de Acción, el capítulo de género y la consulta previa con las comunidades étnicas se encuentran pendientes.** El 3 de octubre de 2023, el Gobierno nacional presentó la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Política Nacional de Drogas) en El Tambo, Cauca, prevista para una vigencia de diez años (2023-2033). La política, en los subcapítulos 3.1 y 4.2 hace referencia al Acuerdo Final como eje articulador a las estrategias presentadas, y señala que “la Política Nacional de Drogas recoge todos los principios y decisiones definidos en el punto cuatro del Acuerdo de Paz, su estructura, contenido y principales acciones”<sup>982</sup>. El documento de política sienta las bases para que se promueva una “nueva visión que dé un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, asegurando un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género”<sup>983</sup>, como dispuso el Acuerdo de Paz. Para que la Política Nacional de Drogas se materialice, al corte de este informe, aún falta la publicación del capítulo de género enunciado en el documento de política, la consulta previa con las comunidades étnicas y la construcción del Plan de Acción.

La Política Nacional de Drogas 2023-2033 surgió como una de las prioridades del plan de Gobierno. El proceso de formulación estuvo regulado por la Resolución 01 de 2023 del Consejo Nacional de Estupefacientes, que creó tres espacios de articulación para este propósito. El primero, de carácter territorial, que consistió en el desarrollo de 27 talleres en 17 departamentos y en Bogotá y contó con la participación de 2.700 personas entre las que se destacan representantes de la sociedad civil, delegados y delegadas territoriales y de entidades vinculadas a la formulación de la Política Nacional de Drogas, autoridades locales y representantes de la cooperación internacional. El 44% fueron mujeres, el 34% personas de pueblos étnicos y el 59% pertenecían a una organización social<sup>984</sup>. Además, la resolución

982 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 51, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida.%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

983 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 98.

984 De acuerdo con el documento de política, el documento que compila los resultados de los espacios territoriales y denominado “Los territorios y comunidades presentes en la formulación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033. Resultados analizados de los espacios territoriales”, se encontraba en construcción al corte de este informe.



permitió la creación de la comisión mixta<sup>985</sup> de coordinación y seguimiento conformada por 32 delegados y delegadas de 11 entidades del nivel nacional y de 10 sectores de la sociedad civil, quienes mantuvieron diálogos con representantes civiles<sup>986</sup>. La comisión sesionó en cuatro ocasiones, dos que definieron a las personas delegadas y las otras dos para la consolidación de insumos en la formulación de la Política Nacional de Drogas. El segundo espacio, de naturaleza interinstitucional, incluyó 60 mesas de trabajo con la participación de diversas instituciones y ministerios, con el objetivo de definir los mecanismos para coordinar la implementación de la política. Y el tercero, con aliados estratégicos, como la academia, el sector privado y la cooperación internacional, donde se realizaron cinco mesas de trabajo para profundizar en la propuesta presentada por el Ministerio de Justicia<sup>987</sup>.

El documento de política se estructuró en tres ejes: Oxígeno, Asfixia y Tejedoras, siendo el eje de Oxígeno el más robusto. Oxígeno tiene como propósito la reducción gradual de los cultivos, el fortalecimiento asociativo como parte de la transformación territorial, la inclusión del enfoque ambiental, la priorización de las personas privadas de la libertad en estrategias de prevención del consumo, y la inclusión del enfoque de riesgos y daños como estrategia de la política de consumo de sustancias psicoactivas. El eje de Asfixia trata sobre operaciones de interdicción, las afectaciones a la infraestructura destinada a la producción de drogas, la persecución de las finanzas ilegales y el lavado de activos, la erradicación forzada y el microtráfico. El eje de Tejedoras busca transformar narrativas estigmatizantes, avanzar en la regulación de mercados como el cannabis y proteger las prácticas y saberes de las comunidades étnicas.

Entre las metas previstas por la Política Nacional de Drogas, el Instituto Kroc destaca el compromiso en la reducción de 92 mil hectáreas cultivadas con coca para el 2026, de las cuales 69.000 serán erradicadas voluntariamente y 23.000 mediante erradicación forzada de cultivos de alto rendimiento industrial, para disminuir en un 43% (704 toneladas métricas) la producción

---

985 La comisión mixta está conformada por ocho sectores: i) cultivadores de coca, marihuana y amapola; ii) productores de cannabis medicinal, industrial, terapéutico; iii) prevención, reducción de riesgos y daños y tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas; iv) juventudes; v) pueblos étnicos; vi) usuarios de sustancias psicoactivas; vii) confederación nacional de juntas, y viii) padres de familia.

986 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 21, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

987 Ibid., 17.





de cocaína y con ello sacar 11,8 millones de dosis de cocaína del mercado, la reducción de la deforestación anual en un 3% (3.000 hectáreas de bosque anual) y la reducción de 46 millones de kilogramos en las emisiones de CO<sub>2</sub><sup>988</sup>.

Ahora bien, dentro de los enfoques de la política fue incluido el de género, el cual reconoce los factores de riesgo e impactos específicos sobre las mujeres, los hombres y otras identidades de género, así como “la representación de las mujeres e identidades no binarias, en la participación e implementación” para promover el cierre de brechas de género<sup>989</sup>. La política menciona algunas acciones específicas para este propósito, principalmente en los componentes del eje Oxígeno, relacionadas con las condiciones de seguridad para la reconversión económica<sup>990</sup>, la revalorización social de los bienes incautados al narcotráfico<sup>991</sup>, y en la oferta para la prevención y atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y las acciones de reducción de riesgos y daños<sup>992</sup>. La incorporación del enfoque de género como parte de los enfoques de la política y de algunas acciones en el componente de Oxígeno muestra la intención de abordar integralmente el tema de drogas desde la perspectiva de las mujeres. Sin embargo, se requiere prontamente de la presentación del capítulo de género para avanzar en la concreción de este compromiso en medidas específicas y transversales en toda la política. De acuerdo con información compartida por el Ministerio de Justicia, el capítulo abordará cinco objetivos derivados de un trabajo articulado con las organizaciones de mujeres: i) roles de género en la producción de sustancias psicoactivas; ii) estigmatización y el impacto en la vida de las mujeres; iii) afectación al derecho y garantías a la salud de mujeres consumidoras; iv) mujeres, delitos relacionados con drogas y el sistema carcelario; y v) las personas LGBTIQ+ y el impacto de la guerra contra las drogas<sup>993</sup>.

---

988 Presidencia de la República, “La nueva política de drogas de Colombia busca transformar el paradigma hacia la protección de la vida y el medio ambiente”, [petro.presidencia.gov.co](https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200034b703eefef128732026e-94f073a3ca9e182966290cb7f50df0de78138a9f0370882007abf1430006c63442b4b664ca53bb2eb7d305a6d97e-d6727a2aab3986bc8c2213f85bab997c32ee2a42ade0c834f28cb813dcf1557), 11 de septiembre de 2023, [https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx?TSPD\\_101\\_R0=0883a32c4dab200034b703eefef128732026e-94f073a3ca9e182966290cb7f50df0de78138a9f0370882007abf1430006c63442b4b664ca53bb2eb7d305a6d97e-d6727a2aab3986bc8c2213f85bab997c32ee2a42ade0c834f28cb813dcf1557](https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200034b703eefef128732026e-94f073a3ca9e182966290cb7f50df0de78138a9f0370882007abf1430006c63442b4b664ca53bb2eb7d305a6d97e-d6727a2aab3986bc8c2213f85bab997c32ee2a42ade0c834f28cb813dcf1557)

989 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 50, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida.%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

990 En la que se focalizará la protección de lideresas, líderes, defensores y defensoras de derechos humanos.

991 Transfiriendo estos bienes a organizaciones locales para su gestión, con el fin de fortalecer procesos participativos, especialmente organizaciones de mujeres y jóvenes.

992 Al respecto se menciona la promoción de servicios sensibles a las realidades y necesidades particulares de las mujeres, dadas las mayores barreras de acceso a tratamientos, especialmente cuando están en embarazo o son madres. La reducción de riesgos y de daños se plantea en la política desde un enfoque interseccional, de género y de justicia social.

993 Ministerio de Justicia y del Derecho, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



Finalmente, frente a la implementación de esta política en territorios étnicos, aún hace falta dar inicio al protocolo de consulta previa. Al respecto, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) ha señalado sus preocupaciones por el incumplimiento de los compromisos para el desarrollo de la consulta previa, libre e informada, que incluían una preconsulta liderada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en el 2023 y una consulta previa en el 2024 con despliegue territorial con las siete organizaciones que hacen parte de la MPC. Las comunidades indígenas esperan discutir cómo la política integra sus visiones culturales, territoriales y usos espirituales de la hoja de coca<sup>994</sup>.

**Algunos sectores de la sociedad civil reconocieron avances y desafíos del contenido y el proceso de formulación de Política Nacional de Drogas.**

El Instituto Kroc documentó las opiniones de diferentes organizaciones sociales<sup>995</sup>, entre las que se encuentran organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres, por la construcción de paz territorial y una organización cocalera<sup>996</sup>, frente a la Política Nacional de Drogas expedida. Las organizaciones señalaron como oportunidades el cambio de narrativas y la respuesta a fenómenos como el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de derechos. Además, resaltaron la inclusión de un diagnóstico sobre el consumo de sustancias psicoactivas en el país y la inclusión del control estratégico de insumos en el eje de Asfixia. No obstante, señalaron preocupaciones relacionadas con la persistencia en la erradicación forzada, la falta de un mecanismo claro para suspender el uso de glifosato de manera definitiva, modelos de intervención en consumo que no se ajustan a los contextos sociales del país y la falta de información sobre la sostenibilidad y financiamiento de las estrategias. De igual forma, mencionaron la falta de participación de la DSCI en la construcción de la política, así como dudas sobre su rol en la implementación del eje de Oxígeno y su articulación con el nuevo programa de sustitución que lanzará esta dirección, lo que evidencia una alta incertidumbre frente a la implementación y la articulación intersectorial.

Frente a la participación de la sociedad civil en la etapa de formulación de la política, las organizaciones mencionaron que, aunque el Gobierno nacional promovió diferentes encuentros, algunos de éstos no contaron con objetivos claros, como las Mesas de Aliados Estratégicos que resultaron en espacios

994 Mesa Permanente de Concertación con Pueblos Indígenas, "Por una política de drogas consultada con los pueblos indígenas", (7 de noviembre de 2023), <https://www.mpcindigena.org/politica-de-drogas-consultada-pueblos-indigenas/>

995 Participantes "Percepciones de las organizaciones sociales en el marco de la Política Nacional de Drogas 2023-2033", entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 30 de octubre y 20 de noviembre de 2023.

996 Coordinadora de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana COCCAM Sur Occidente, Comunicado frente al acto de lanzamiento y socialización de la política de drogas 2023 – 2033, llamada "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Comunicado, 3 de octubre de 2023).



saturados. Asimismo, llamaron la atención por la falta de convocatoria a las instancias del PNIS que puede traer inconvenientes para la materialización de las acciones al desconocer la importancia de estas instancias. En abril se llevó a cabo el Encuentro Nacional de Mujeres Protagonistas de la Política Nacional de Drogas en el que participaron mujeres con diferentes roles en la producción, comercialización y consumo de drogas (cultivadoras, recolectoras, consumidoras, mujeres que estuvieron en prisión por delitos de drogas y expertas en el tema). Las organizaciones señalaron que este encuentro se enfocó principalmente en escuchar las experiencias de las participantes, que si bien es importante no es suficiente desde la perspectiva de la construcción de propuestas concretas desde las mujeres. Señalaron que era necesaria una metodología más clara frente a la construcción de la política y los aportes de las asistentes, que tuviera en consideración las experiencias tan diversas entre ellas. Incluso, a nivel territorial, mencionaron que los encuentros no tuvieron en cuenta la participación diferenciada entre grupos y/o poblaciones. Por ejemplo, la falta de traductores para algunas personas indígenas limitó sus aportes.

El Instituto Kroc considera fundamental que estas advertencias sean tomadas en cuenta en la etapa de implementación de la política para lograr completar adecuadamente los compromisos del Acuerdo Final. Además, llama la atención sobre las dificultades que puede traer para la implementación de la política los altos niveles de inseguridad en los territorios con cultivos de uso ilícito. A su vez, la ausencia de una articulación intersectorial que permita implementar las “Misiones de la Política Nacional de Drogas”, pues no se cuenta con una entidad líder clara que articule a las 45 entidades que cuentan con atenciones dispersas sobre este tema. Igualmente, es necesario que la implementación de esta política tenga en cuenta las acciones que ya se están desarrollando, los procesos colectivos y territoriales en los municipios con cultivos de coca y los compromisos del Acuerdo de Paz.

**El tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras en los términos del Acuerdo Final no avanzó durante este periodo, salvo desde la perspectiva del enfoque de género.** Entre los compromisos del Acuerdo Final incluidos en la Política Nacional de Drogas se destaca el tratamiento penal diferenciado. En esta política, el Gobierno nacional incluyó la promoción de un tratamiento penal diferenciado. Sin embargo, al corte de este informe, ocho proyectos de ley para avanzar con este compromiso se



habían presentado<sup>997</sup> y archivado<sup>998</sup> y uno adicional se encontraba en trámite<sup>999</sup>. El PMI cuenta con cinco indicadores<sup>1000</sup> relacionados con este compromiso y ninguno de ellos cuenta con avances. La promoción del tratamiento penal diferenciado requiere del mayor consenso posible, para lo cual, además del Ministerio de Justicia, es fundamental el papel que pueda desempeñar la UIAP, el Congreso de la República y el Consejo Superior de Política Criminal.

Un avance parcial en el tratamiento penal diferenciado se dio en marzo con la sanción de la Ley 2292 de 2023 conocida como la Ley de Utilidad Pública para Mujeres Cabeza de Familia<sup>1001</sup>, reglamentada mediante el Decreto 1451 de 2023<sup>1002</sup>. La ley está dirigida a mujeres cabeza de familia que hayan sido condenadas por delitos relacionados con drogas<sup>1003</sup>, incluidos los relacionados con las plantaciones, entre otros, cuya pena sea inferior a ocho años, en los que se demuestre que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afectan la manutención del hogar. La ley crea una medida

---

997 Proyectos de ley 13/2017S y 022/2017C, 197/2018S y 226/2018C, 65/2018S, 104/2018S, 039/2019S, 104/2021S, 055/2022S, 381/2023C.

998 A excepción del Proyecto de Ley 13/2017 que no se alcanzó a discutir en el *Fast Track*.

999 Proyecto de Ley 099/2023C. Este proyecto de ley fue presentado por segunda vez por el Representante a la Cámara por la curul de paz del Catatumbo Diógenes Quintero y para el cual ya se ha solicitado concepto al Consejo Superior de Política Criminal. Con este proyecto se modifica el artículo 375 de la Ley 599 del 2000, estableciendo sanciones para la conservación o financiación de plantaciones de drogas ilícitas sin permiso de autoridad competente y se establece un área máxima de cultivo permitida definida por el Consejo Nacional de Estupefacientes. Para beneficiarse de este proyecto, cultivadores y cultivadoras tendrán un año para vincularse al PNIS u otro que contemple la sustitución de cultivos. Sobre los delitos contemplados en los artículos 376, 377 y 382 del Código Penal, cultivadores y cultivadoras podrán acogerse a los beneficios cuando se decrete la conexidad con el delito del que trata el artículo 375. El proyecto de ley plantea priorización de las solicitudes de extinción de sanción o de acción penal referidas en esta ley, cuando hayan sido presentadas por madres cabeza de hogar o personas en situación de vulnerabilidad. Proyecto de Acto Legislativo 099/23 Cámara, "Por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores de plantaciones de uso ilícito, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para una paz estable y duradera", Gaceta del Congreso No. 1031/23 (Colombia, 2023).

1000 Indicadores D.267, D.MT.2 D.E.14, D.E.12, D.E.13, D.E.14, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WxqLYawsEhelrbOg>. Aunque el D.267 se encuentre en un 100% de cumplimiento, este refiere al proyecto de ley archivado durante el *Fast Track* y el D.MT.2, con avance del 50% refiere al Proyecto de Ley 336 de 2023 que también fue archivado. Proyecto de Ley 336/23 Cámara, 277/23 Senado, "Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones", Gaceta del Congreso No. 20/23 (Colombia, 2017) <https://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>

1001 Congreso de la República, Ley 2292 de 2023 "Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2022 y el Código de Procedimiento Penal", Diario Oficial 52.330 (Colombia, 2023).

1002 Presidencia de la República, Decreto 1451 de 2023 "Por medio del cual se adiciona el capítulo 14 al Título 1 de la parte 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho para reglamentar la prestación de servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión", Diario Oficial 52.508 (Colombia, 2023).

1003 Específicamente los delitos establecidos en el Código Penal, artículo 375: conservación o financiación de plantaciones; artículo 376: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; artículo 377: destinación ilícita de muebles o inmuebles para la elaboración, almacenamiento, transporte o venta de drogas.



de sustitución de la pena de prisión a través de servicios de utilidad pública<sup>1004</sup>. Diferentes organizaciones sociales reconocieron la importancia de esta ley pionera en América Latina, porque tiene en cuenta las circunstancias diferenciales de las mujeres en la comisión de estos delitos entendiendo el peso de las labores de cuidado y protección que asumen de manera elevada las mujeres cabeza de hogar y que se complejizan aún más en contexto de pobreza<sup>1005</sup>. El Instituto Kroc reconoce que esta ley desarrolla, en parte, lo contemplado en el Acuerdo Final sobre tratamiento penal diferenciado “para mujeres en situación de pobreza, con cargas familiares, condenadas con delitos relacionados con drogas no conexos con otros delitos violentos”<sup>1006</sup>. Aunque, la aprobación del tratamiento penal diferenciado en términos de la renuncia transitoria al ejercicio de la acción penal o la extinción de la sanción penal contra las pequeñas cultivadoras vinculadas al PNIS aún es necesaria para lograr la plena implementación de lo dispuesto en el Acuerdo Final en materia de tratamiento penal diferenciado para las mujeres.

**La Política Nacional de Drogas fue adoptada en un escenario adverso por el aumento de las áreas de cultivos de uso ilícito.** Otro compromiso, señalado tanto en la Política Nacional de Drogas como en el Acuerdo Final, es la sustitución de cultivos de uso ilícito para que se “base en transformaciones profundas donde converja la integralidad del Estado”<sup>1007</sup>. Al respecto, el Acuerdo Final mencionó que el PNIS “contribuirá a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la

---

1004 Estos servicios a favor de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y sin ánimo de lucro en el municipio de residencia de la mujer, no son remunerados y permiten conmutar la pena en libertad y no en la prisión. Las mujeres beneficiarias pueden acceder a subsidios o tener un empleo de manera complementaria con el servicio de utilidad pública.

1005 Mujeres Libres - Colombia, “Mujeres Libres en entrevista con FRANCE 24, sobre el servicio de utilidad pública para mujeres cabeza de familia, una alternativa al encarcelamiento con la Ley 2292 de 2023”, Facebook, 28 de marzo de 2023, <https://www.facebook.com/100068976776992/posts/pfbid0oM9GbzWWTXz5rAuh2YDDc4bUoaxWv3X1iWGH-J6N5p6Ews3VUadecz1bUXzhM3hLsl/?mibextid=cr9u03>; Dejusticia y Mujeres Libres - Colombia, “El presidente Gustavo Petro firmó la ley de alternatividad penal para mujeres cabeza de familia. Esta decisión, tomada con perspectiva de género, marca un hito en derechos humanos, apunta a aliviar la crisis del sistema penal y disminuir los efectos de la prisionalización en las familias”, Facebook, 14 de marzo de 2023, [https://www.facebook.com/mujereslibrescolombia/videos/244184621391598/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS\\_GK0T-GK1C&mibextid=cr9u03](https://www.facebook.com/mujereslibrescolombia/videos/244184621391598/?extid=CL-UNK-UNK-UNK-IOS_GK0T-GK1C&mibextid=cr9u03); Elementa DDHH (@ElementaDDHH), “¡Celebremos! Hoy el @MinjusticiaCo presentó la Ley de Utilidad Pública que crea una medida de sustitución de la pena de prisión para mujeres condenadas que sean cabeza de familia”, Tweet, 14 de septiembre de 2023, <https://twitter.com/elementaddhh/status/1702368907447742535?s=46>.

1006 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 201.

1007 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 27, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida.%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>



Reforma Rural Integral (RRI)”<sup>1008</sup>. El Modelo de Intervención Integral<sup>1009</sup> que propone la Política Nacional de Drogas puede ser el puente que se requiere para articular esta política con los instrumentos, planes y programas del Acuerdo Final, como los PNRRI, el PNIS (más allá del PAI Familiar), los PATR y los PISDA.

Sin embargo, el aumento de cultivos de uso ilícito es un reto para la puesta en marcha de estas estrategias. De acuerdo con el informe<sup>1010</sup> de monitoreo de cultivos de hoja de coca publicado en septiembre de 2023 y con corte a diciembre de 2022 por la UNODC, Colombia contó con 230.000 hectáreas de hoja de coca sembradas<sup>1011</sup>, alcanzando por segundo año consecutivo máximos históricos<sup>1012</sup>, así como un aumento del 24% en la producción

---

1008 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 102

1009 El “Modelo de Intervención Integral para el Tránsito a Economías Lícitas” inicia con las condiciones de seguridad y paz territorial y la contención de la expansión de los cultivos de uso ilícito y se centra en intervenciones territoriales para la reconversión económica, el desarrollo productivo y las capacidades comunitarias. Incluye aspectos como la formalización de la tenencia de la tierra y el fomento de la asociatividad. La implementación está acompañada de la reducción gradual de cultivos ilícitos por parte de las comunidades. De acuerdo con la política, la aplicación del modelo no será uniforme, se adaptará a las particularidades de cada territorio. “La Política Nacional de Drogas toma como referente los objetivos planteados en los puntos 1.2 y 1.3, y 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, especialmente los incluidos en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los compromisos de sustitución de cultivos establecidos en el Decreto-ley 896 de 2017”; Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 54, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida,%20desterramos%20el%20narcotr%C3%A1fico%27.pdf>

1010 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022” (Bogotá, 2023), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf)

1011 El aumento del cultivo fue predominante en la región de Putumayo – Caquetá (68% - 53.648 hectáreas) persistiendo la mayoría de cultivos en esta subregión y en las de Pacífico (94.163 hectáreas, con aumento del 5,5% respecto a 2021) y Catatumbo (42.043 hectáreas con una reducción del 1% respecto al 2021) que suman el 65% de los cultivos totales del país. Asimismo, se registraron 185 municipios con presencia de coca (cuatro más que en el 2021), concentrándose en su mayoría en los municipios de Tibú (Norte de Santander), Tumaco (Nariño) y Puerto Asís, (Putumayo), estos dos últimos presentaron aumentos en su área con coca en más 6.500 ha en conjunto en el último año. Por su parte, el 49% de los cultivos de coca se encontraron en zonas de manejo especial: el 21,5% en Parques Nacionales Naturales (PNN), el 18% en resguardos indígenas, el 4% en tierras de comunidades negras y el 2% en reservas forestales. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022” (Bogotá, 2023), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf)

1012 El informe señaló que los aumentos se relacionan con la consolidación y ampliación de los núcleos cocaleros, la tecnificación y mayor eficiencia en los procesos de producción y diversificación en la cadena de valor. Asimismo, de acuerdo con el informe global en producción de cocaína de UNODC, publicado en marzo de 2023, se señaló que en Colombia, Perú y Bolivia se concentran los cultivos de coca a nivel global y que Colombia continúa siendo el país con mayores plantaciones de coca y mayor potencial de producción de cocaína. Entre otros, esto lo explica por la fragmentación de actores armados no estatales después de la firma del Acuerdo Final, así como de un “libre mercado” más competitivo y diversificado en el que cultivadores/cultivadoras y traficantes operan. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022” (Bogotá, 2023), [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_2022.pdf); Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Global report on cocaine. Local dynamics, global challenges” (Austria, 2023), [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global\\_cocaine\\_report\\_2023.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf)



potencial de clorhidrato de cocaína<sup>1013</sup>.

Frente a la erradicación de cultivos, el Gobierno nacional, a través de la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026 incluyó el fortalecimiento de la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial y la utilización de métodos suficientes y necesarios para la erradicación de cultivos ilícitos, con plena observancia de los derechos humanos. En esta línea, entre enero de 2023 y el 30 de noviembre de 2023, habían sido erradicadas 18.577,5 hectáreas de hoja de coca, 50.315,6 hectáreas menos que durante el 2022. Es decir, el Gobierno pasó de erradicar 189 hectáreas diarias en 2022 a 103 hectáreas diarias en 2023. Por otro lado, pasó de incautar 659.133,85 kilogramos de clorhidrato de cocaína y 676.210,73 kilogramos de hoja de coca durante el 2022 a 697.148,98 kilogramos de clorhidrato de cocaína y 949.029,26 kilogramos de hoja de coca a noviembre 30 de 2023; un aumento del 6% y 40%, respectivamente.

Si bien el Gobierno nacional logró el fortalecimiento de la interdicción, enfrentó retos en las metas de erradicación. Teniendo en cuenta que la Política Nacional de Drogas planteó una meta de 92 mil hectáreas de hoja de coca erradicadas al 2026<sup>1014</sup>, al ritmo de erradicación actual se requerían cerca de cinco años para lograrla. Es por ello que a la par del fortalecimiento de la interdicción deben apalancarse estrategias de erradicación voluntaria. Los aumentos históricos<sup>1015</sup> de cultivos de hoja de coca elevan la posibilidad de que los gobiernos siguientes hagan uso de estrategias como la aspersion con glifosato para la erradicación de cultivos de uso ilícito, entre otras, pues

---

1013 El informe de UNODC publicado en septiembre de 2023 presentó un primer acercamiento sobre la posibilidad de éxito de las estrategias de intervención en territorios con cultivos de coca. Indicó entonces la existencia de dos tipos de zonas. La primera, la zona de desconcentración de coca, las cuales ocuparon el 35% del territorio con coca entre 2013-2022, concentraron el 4% de área sembrada de coca y tuvieron un aumento de coca del 20% respecto al 2021. La segunda, las zonas de concentración de coca, ocuparon el 35% del territorio analizado y concentran el 82% del área con coca en el 2022; con respecto al 2021 registraron un incremento del 12%. En estas zonas se observó una tendencia al alza en cultivos de coca. En las primeras zonas existe una mayor posibilidad de participación en programas de sustitución, pero en las segundas se requiere de la oferta institucional y el “acompañamiento técnico necesario que reduzcan o neutralicen los incentivos que promueven la concentración de la producción de coca- cocaína”.

1014 Presidencia de la República, “La nueva política de drogas de Colombia busca transformar el paradigma hacia la protección de la vida y el medio ambiente”, [petro.presidencia.gov.co](https://petro.presidencia.gov.co), 11 de septiembre de 2023, [https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx?TSPD\\_101\\_R0=0883a32c4dab200034b703eefef128732026e-94f073a3ca9e182966290cb7f50df0de78138a9f0370882007abf1430006c63442b4b664ca53bb2eb7d305a6d97e-d6727a2aab3986bc8c2213f85bab997c32ee2a42ade0c834f28cb813dcf1557](https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-nueva-politica-de-drogas-de-Colombia-busca-transformar-el-paradigma-hacia-la-proteccion-de-la-vida-y-el-medio-230911.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200034b703eefef128732026e-94f073a3ca9e182966290cb7f50df0de78138a9f0370882007abf1430006c63442b4b664ca53bb2eb7d305a6d97e-d6727a2aab3986bc8c2213f85bab997c32ee2a42ade0c834f28cb813dcf1557)

1015 El 15 de septiembre de 2023, el Gobierno de Estados Unidos, a través de un memorando firmado por el presidente Joe Biden, certificó a Colombia en la Lucha antinarcoóticos, pero advirtió que si bien el país sigue combatiendo los cultivos ilícitos, estos continúan en niveles altos. “Estados Unidos certificó a Colombia en la lucha contra las drogas, pero hizo fuerte advertencia”, *Infobae*, 15 de septiembre de 2023, <https://www.infobae.com/colombia/2023/09/15/estados-unidos-certifico-a-colombia-en-la-lucha-contra-las-drogas-pero-hizo-fuerte-advertencia/#:~:text=El%20Gobierno%20de%20Estados%20Unidos,estos%20continúan%20en%20niveles%20altos>



aún se encuentra vigente el Decreto 380 del 2021<sup>1016</sup> y la Política Nacional de Drogas no promovió un blindaje jurídico que evite el uso de este tipo de estrategias de erradicación forzada<sup>1017</sup>.

Lo anteriormente expuesto evidencia la necesidad de que las acciones incluidas en la Política Nacional de Drogas sean implementadas de manera articulada con los compromisos del Acuerdo Final, en especial los puntos 1 y 4 y los enfoques de género y étnico. Para ello, es necesario contar con un instrumento que permita construir indicadores de producto y resultado, así como proyecciones presupuestales anuales y de mediano plazo. Un documento CONPES que facilite el seguimiento a las acciones podría ser una alternativa. En todo caso, a la comisión mixta y a las instancias del PNIS se les debe proveer de los medios necesarios para que puedan realizar el monitoreo articulado y constante a la implementación de la política y del PNIS, respectivamente. A nivel de financiamiento, el Gobierno nacional debe asegurar los recursos necesarios para la implementación, trabajando articuladamente con los sectores, evitando la duplicidad de esfuerzos a través de programas dispersos y aprovechando el apoyo internacional que se le ha dado a la política<sup>1018</sup>.

**Persistió la falta de reporte de los indicadores del pilar de sustitución de cultivos del PMI.** Al 30 de noviembre de 2023, el SIIPO registró un avance del 63,9% para el pilar 1<sup>1019</sup> del Punto 4. No obstante, el Instituto Kroc observó algunas dificultades en la información registrada en este sistema para

---

1016 Presidencia de la República de Colombia, Decreto 380 de 2021, "Por el cual se regula el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea, y se dictan otras disposiciones" Diario Oficial 51.643 (Colombia, 2021), <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestor-nor-%20mativo/norma.php?i=161526>

1017 El 15 de marzo de 2023, la Coalición Pacto Histórico presentó el Proyecto de Ley 287-Senado que tiene como objetivo la prohibición del uso del glifosato para la erradicación de cultivos ilícitos. A pesar de que en el 2015 la Corte Constitucional prohibiera el uso de glifosato en cultivos ilícitos, el Consejo Nacional de Estupefacientes omitió esta decisión, por tanto la aprobación de este Proyecto de Ley es esencial para garantizar la protección de los cultivos y disminuir los daños contra la naturaleza por agentes químicos. Proyecto de Acto Legislativo 287/23 Senado, "Por medio de la cual se prohíbe el uso del glifosato y sus derivados para la erradicación de cultivos de uso ilícito en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", Gaceta del Congreso No. 213/23 (Colombia, 2023).

1018 Entre el 7 y 8 de septiembre se firmó una declaración conjunta entre 20 países en el marco de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe, ésta se centró en expresar la necesidad de equilibrar los esfuerzos y las cargas políticas, económicas, punitivas, institucionales y sociales que enfrentan los países de Latinoamérica y el Caribe frente al fenómeno de las drogas. Conferencia Latinoamericana y del Caribe, "Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Drogas "Para la vida, la paz y el desarrollo" (Comunicado Conjunto, 7, 8 y 9 de septiembre de 2023). Por su parte, el 26 de septiembre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia firmaron una declaración conjunta de la III Reunión del Grupo de Trabajo Antinarcoóticos. Esta declaración identifica compromisos conjuntos para la implementación de la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033, entre ellos, el aumento en la interdicción, combatir el lavado de dinero y delitos contra los recursos naturales, fortalecer la presencia judicial y policial en zonas rurales, la reducción del consumo de sustancias psicoactivas e incentivar medidas de reconversión y transformación. Cancillería, "Declaración conjunta de la III Reunión del Grupo de Trabajo Antinarcoóticos" (Declaración conjunta, 26 de septiembre de 2023), <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estados-unidos-acuerdan-ruta-trabajo-incrementar-esfuerzos-politica-nacional>

1019 Este pilar consta de 47 indicadores, de los cuales 37 debían haberse completado y cerrado antes de 2022.





estos indicadores. Por una parte, identificó bajos niveles de reporte, pues algunos de los indicadores no han sido actualizados por las instituciones implementadoras desde diciembre del 2021. Y, por otra parte, se halló que la calidad del reporte no da cuenta de la implementación de manera consecuente con la cadena de valor propuesta en el PMI o no corresponde a los contextos actuales de implementación.

Estas dificultades son analizadas a continuación en tres grupos: i) indicadores relacionados con el proceso de sustitución de cultivos del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar; ii) indicadores relacionados con el PAI Comunitario; e, iii) indicadores sobre la transversalización del enfoque de género en el PNIS. Otros indicadores fueron excluidos de este análisis, ya que están vinculados a acciones cumplidas en los primeros años de implementación<sup>1020</sup> o no presentaron información para el periodo de este informe<sup>1021</sup>.

- **Indicadores relacionados con el proceso de sustitución del PAI Familiar**

El primer grupo de indicadores hace referencia al proceso de sustitución del PAI Familiar el cual incluye cinco componentes<sup>1022</sup>: i) asistencia alimentaria; ii) asistencia técnica integral; iii) huertas caseras; iv) proyectos productivos de ciclo corto; y, v) proyectos productivos de ciclo largo.

El programa inició con 99.097 familias (82.242 familias cultivadoras y no cultivadoras, y 16.855 familias recolectoras). De estas familias, 35.934 (36%) tienen a una mujer como titular del programa: 24.624 se vincularon en calidad de cultivadoras, 6.134 de no cultivadoras y 5.176 de recolectoras<sup>1023</sup>. Por su parte, 21.299 son familias pertenecientes a comunidades étnicas, 12.462 familias afrodescendientes (10.747 cultivadoras, 1.532 no cultivadoras y 183 recolectoras) y 8.837 familias indígenas (6.983 cultivadoras, 1.009 no cultivadoras y 845 recolectoras)<sup>1024</sup>.

---

1020 Estos se refieren a los indicadores D.393, D.265, D.392, D.264, D.266, D.269, D.404, D.E.2 y D.E.3, D.273, D.283 y el D.G.2.

1021 Estos indicadores son: D.290, D.287, D.288, D.E.1, D.E.5, D.E.15 y D.E.16.

1022 Los cinco componentes son: i) la asistencia alimentaria de COP 12.000.000; ii) la asistencia técnica integral con un costo de COP 3.200.000, iii) las huertas caseras con COP 1.800.000, iv) los proyectos productivos de ciclo corto por valor de COP 9.000.000; y, finalmente, v) los proyectos productivos de ciclo largo con un costo de COP 10.000.000. De tal manera, por familia se recibirían COP 36.000.000. Para el seguimiento de este proceso el PMI cuenta con nueve indicadores, de los cuales seis se registraron cumplidos al 100%.

1023 DSCI, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1024 Ibid.



De acuerdo con la DSCI<sup>1025</sup> y como se observa en la Gráfica 22, al 31 de octubre de 2023, 84.992 familias (14.105 familias menos que las iniciales, es decir que han sido retiradas<sup>1026</sup> o suspendidas<sup>1027</sup>) estaban activas en el PNIS, distribuidas así: 59.615 cultivadoras (21.969 con titularidad femenina), 10.954 no cultivadoras (4.435 con titularidad femenina) y 14.423 recolectoras (4.270 con titularidad femenina). De las 14.105 familias inactivas, 52 familias se encontraban suspendidas, distribuidas así: 45 cultivadoras (12 con titularidad femenina), tres no cultivadoras (una con titularidad femenina) y tres recolectoras (todas con titularidad masculina). Finalmente, de las 14.105 familias inactivas, 14.053 familias fueron retiradas, distribuyéndose así: 7.970 cultivadoras (2.653 con titularidad femenina), 3.654 no cultivadoras (1.698 con titularidad femenina) y 2.429 recolectoras (906 con titularidad femenina). De tal manera que, el 14,2% de las familias beneficiarias del PAI familiar han sido retiradas y suspendidas, y de éstas el 37,3% tienen titularidad femenina.

Respecto a las comunidades étnicas (ver Gráficos 22 y 23), al 31 de octubre de 2023, 18.303 familias con pertenencia étnica estaban activas (7.803 familias pertenecientes a pueblos indígenas y 10.500 a comunidades afrodescendientes). Estas familias se distribuyen así: 15.349 cultivadoras (6.317 indígenas y 9.032 afrodescendientes), 2.219 no cultivadoras (919 indígenas y 1.300 afrodescendientes) y 735 recolectoras (567 indígenas y 168 afrodescendientes). Asimismo, 15 familias étnicas fueron suspendidas (una familia indígena y 14 afrodescendientes) y 2.981 fueron retiradas (1.033 familias indígenas y 1.948 afrodescendientes).

---

1025 Ibid.

1026 Una familia puede ser retirada por las siguientes causales: familias no acreditadas por las Asambleas Comunitarias y las Juntas de Acción Comunal, incumplimiento en la participación de las actividades requeridas del programa, atendidos por otros programas de sustitución anteriores retiros voluntarios, incumplimiento del levantamiento del cultivo ilícito, inconsistencias en la información reportada de los beneficiarios, fallecimientos, multifiliaciones (fraccionamiento de los núcleos familiares), situaciones administrativas que impiden continuar en el programa, validación de datos con SISBEN, registraduría u otros, incumplimiento de los requisitos de las familias beneficiarias del PNIS, doble registro (afiliación al PNIS en dos o más veces). "PNIS, un programa ejecutado a cuenta gotas", *Verdad Abierta*, 22 de noviembre del 2021, <https://tortuoso-camino-implementation.verdadabierta.com/pnis-programa-ejecutado-cuentagotas/>

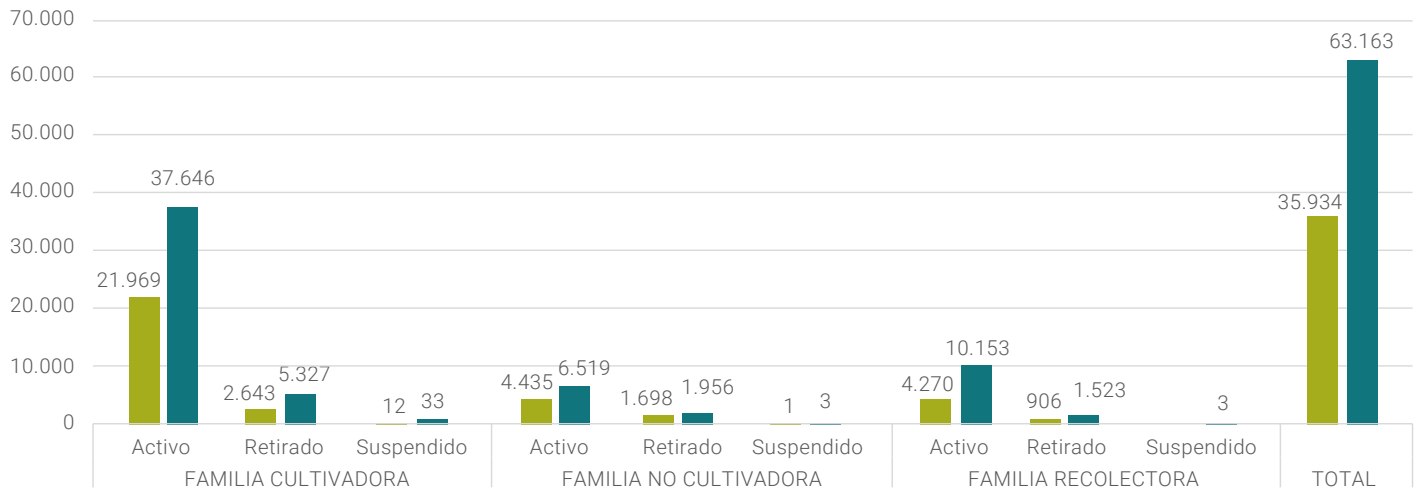
1027 Ibid.



### Gráfico 21

## Estado de las familias PNIS

■ Titularidad femenina ■ Titularidad masculina

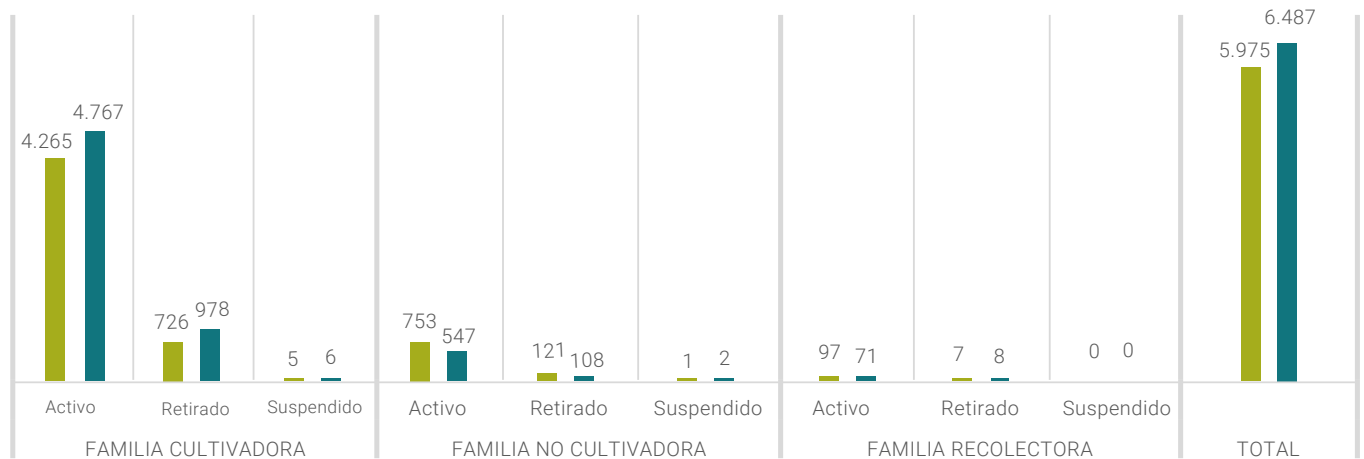


Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la DSCI, con corte al 31 de octubre de 2023

### Gráfico 22

## Estado de las familias PNIS pertenecientes a comunidades afrodescendientes

■ Titularidad femenina ■ Titularidad masculina

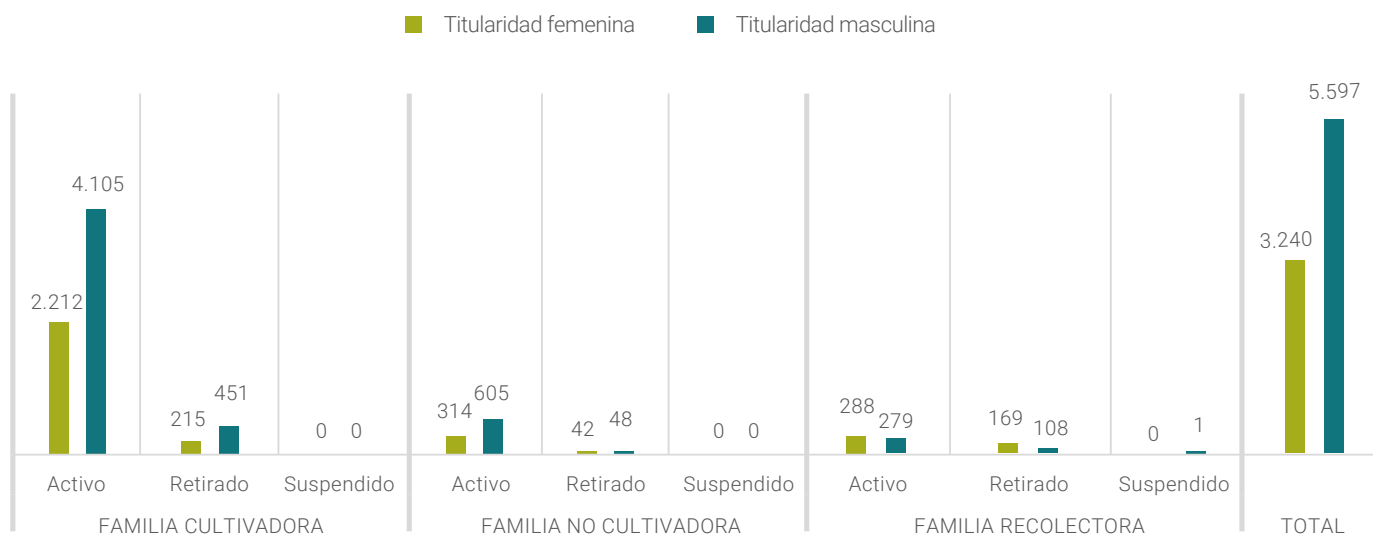


Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la DSCI, con corte al 31 de octubre de 2023



**Gráfico  
23**

**Estado de las familias PNIS pertenecientes a comunidades indígenas**



Fuente: elaboración propia con datos suministrados por la DSCI, con corte al 31 de octubre de 2023

Tomando en consideración este universo de familias beneficiarias, a continuación se detalla la información sobre la implementación del PNIS por componente. Esta información se extrajo de los datos registrados en el SIIPO<sup>1028</sup>, los cuales fueron contrastados con la información reportada en el Informe al Congreso de la República<sup>1029</sup> del DAPRE presentado en julio de 2023.

En SIIPO, las entidades encargadas de la implementación registran los datos, siguiendo las pautas establecidas en la ficha técnica de cada indicador. Según el SIIPO, un indicador se considerará cerrado una vez que haya alcanzado la meta propuesta y haya completado su periodo de implementación. Hasta que esto ocurra, las entidades deben continuar registrando los avances cualitativos trimestrales y cuantitativos según la ficha técnica. Por lo tanto,

1028 La información registrada en SIIPO se consultó al corte del 30 de noviembre de 2023.

1029 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), "Informe al Congreso" (Bogotá, 2023), 128-129, <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/INFORME%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20DEPARTAMENTO%20ADMINISTRATIVO%20DE%20LA%20PRESIDENCIA%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20JULIO%202022-2023.pdf>



para acceder a información a corte de este informe, la DSCI debió registrar los datos cualitativos con corte a septiembre de 2023 y cuantitativos a diciembre de 2022.

Igualmente, el Instituto Kroc solicitó a la DSCI información actualizada a noviembre de 2023 o del corte más cercano, acerca del número de familias PNIS beneficiarias por cada componente del PAI familiar y desagregada por género, sin embargo, la información recibida no permitió obtener este nivel de detalle<sup>1030</sup>.

Teniendo en cuenta las aclaraciones sobre fuentes de información mencionadas previamente, la Tabla 8 presenta un comparativo entre los datos relacionados con el proceso de sustitución de familias (PAI Familiar), contrastando la información del SIPO con la presentada en el Informe al Congreso. Posteriormente, se proporcionan detalles adicionales sobre estos datos. En este análisis se evidenció la falta de reporte en el SIPO, así como inconsistencias entre la información reportada por la DSCI en el informe del DAPRE al Congreso de la República y la información ingresada en el SIPO.

---

1030 A la fecha de corte de escritura de este informe se recibió por parte de la DSCI respuesta al oficio elaborado por el Instituto Kroc con Radicado No. 20236000156831. No obstante, de los datos suministrados no es posible obtener información desagregada de las familias beneficiadas por componente del PAI Familiar. Los datos suministrados del PAI Familiar se encuentran agregados por municipio y se presenta información sobre los recursos ejecutados y comprometidos por componente. Pero no se encuentran datos por municipio acerca del número de familias beneficiadas por cada componente, ni número de familias activas, suspendidas, retiradas por cada componente, ni número de familias con titularidad femenina por cada componente, entre otros. Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



**Tabla 8. Comparativo entre información registrada en SIPO y en el informe al Congreso del DAPRE sobre el número de personas beneficiarias del PAI familiar**

	SIPO (fecha de último acceso: 31 de diciembre de 2023)			Informe al Congreso (fecha de reporte: 19 de julio de 2023)		
	Total	Mujeres titulares	Comunidades étnicas	Total	Mujeres titulares	Comunidades étnicas
<b>Asistencia alimentaria (seis pagos)</b>	72.760	26.268	Sin datos	72.774	27.047	18.154
<b>Asistencia alimentaria (Al menos con un pago)</b>	76.338	28.308 (D.279) - 28.173 (D.G.11)	19.301	76.366	Sin datos	Sin datos
<b>Asistencia técnica integral</b>	Sin datos	Sin datos	Sin datos	77.473	18.708	19.328
<b>Auto sostenimiento y seguridad alimentaria</b>	66.029	24.684	16.962	70.682	26.329	17.568
<b>Ciclo corto</b>	60.509	23.113	16.067	66.762	25.125	16.739
<b>Ciclo largo</b>	1.986	689	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
<b>Empleo temporal (recolectores)</b>	5.816	2.094	Sin datos	7.437	2.844	304

Fuente: elaboración propia con información registrada en el SIPO y en el Informe al Congreso de la República del DAPRE

1031 En el caso del número de mujeres titulares para este componente el sistema arroja dos datos diferentes por lo que para este análisis se agregan ambos.



Sobre la asistencia alimentaria (D.279<sup>1032</sup>) la DSCI registró en su último reporte en SIPO, con corte a diciembre de 2022, un cumplimiento del 100% (76.338 familias). En el Informe al Congreso de la República del DAPRE, la DSCI detalló que 76.366 familias habían recibido un pago (28 familias más que en SIPO) y 72.774 habían recibido los seis pagos (14 familias más que en SIPO). De estas familias, 27.047 son familias con titularidad en mujeres y 18.154 son familias étnicas. A pesar de lo anterior, el indicador con clasificador de género (D.G.11<sup>1033</sup>) registró 28.173 familias con titularidad en mujeres con un pago, una diferencia de 135 familias comparado con el indicador general de SIPO que reportó 23.308 mujeres con al menos un pago. Además, el indicador D.G.11 reportó 26.268 mujeres titulares con la totalidad de los pagos (con corte a diciembre del 2021), 779 familias con titularidad en mujeres más que lo indicado en el Informe al Congreso.

Respecto a la asistencia técnica integral, el SIPO no cuenta con indicadores. En el informe del DAPRE al Congreso, la DSCI señaló que 77.473 familias recibieron asistencia técnica integral, 18.708 con titularidad en mujeres y 19.328 familias étnicas.

Frente a las huertas caseras (auto sostenimiento y seguridad alimentaria) (D.280<sup>1034</sup>) la DSCI registró en su último reporte en SIPO para el corte de diciembre del 2021 un cumplimiento del 91% (66.029 familias). Por su parte, en el Informe al Congreso se reportaron 70.682 familias beneficiarias de este componente (4.653 familias más que las registradas en SIPO), de las cuales 26.329 tienen titularidad en mujeres (1.645 más que las registradas en SIPO) y 17.568 familias étnicas (606 más que las registradas en SIPO). De lo informado en SIPO se observó que para este componente fueron retiradas 10.001 familias, no obstante, esta información no fue incluida en el Informe al Congreso.

---

1032 "D.279 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CEr0eKwSPAnDuqd2>

1033 "D.G.11 Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TwOmbas8PAr-Jr7Yl>

1034 "D.280 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DR6vM6wSPBTU6vZqYcbA>



Sobre el componente de proyectos productivos de ciclo corto (D.281<sup>1035</sup>) la DSCI registró su último reporte en SIPO para el corte de junio de 2022 con un cumplimiento del 85% (60.509 familias). En contraste, en el Informe al Congreso se señaló que 66.762 familias eran beneficiarias de este componente (6.253 familias más que las registradas en SIPO), 25.125 familias con titularidad en mujeres (2.012 familias más que las registradas en SIPO), 16.739 familias étnicas (672 familias más que las registradas en SIPO). De lo informado en SIPO para este componente fueron retiradas 10.870 familias, información que no fue incluida en el Informe al Congreso.

Finalmente, para el componente de proyectos productivos de ciclo largo (D.282<sup>1036</sup>), la DSCI, con último reporte a marzo de 2023, registró 1.986 familias con recursos comprometidos para este componente (689 mujeres titulares según datos a diciembre de 2022 (D.G.12<sup>1037 1038</sup>), que corresponde a un avance del 2,8% sobre las familias activas (71.011). Para este componente se registraron 11.231 familias retiradas. Sobre este componente no se incluyó información en el Informe al Congreso.

Otros registros se asocian a los beneficios de empleo temporal para los recolectores y las recolectoras, donde la DSCI registró su último reporte en SIPO para el corte de diciembre del 2021 con un cumplimiento del 48% (5.816 familias). A su vez, en el Informe al Congreso del DAPRE, la DSCI reportó 7.437 personas beneficiarias de este componente (1.621 adicionales a las registradas en SIPO), 2.844 familias con titularidad en mujeres y 304 familias étnicas. No obstante, en SIPO fueron registradas 2.094 familias recolectoras

---

1035 "D.281 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso rápido", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UAjzMKwSPBfStK8n>

1036 "D.282 Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DBekZawSOAyPpaN2>

1037 "D.G.12 Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CUrge6s8PA3e6Phh>

1038 Aunque el registro para este indicador se dio en marzo de 2023, el corte de la información es de diciembre de 2022. Este indicador se ha caracterizado en los últimos años por un avance muy lento, lo que explica su enorme rezago a la fecha de corte de este informe. Por ejemplo, entre diciembre de 2021 y septiembre de 2022 se pasó de 689 mujeres titulares con proyectos de ciclo largo a 710 en septiembre de 2022, de acuerdo con datos entregados directamente por la DSCI al Instituto Kroc. Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, "Resumen cifras PNIS, septiembre de 2022", información enviada por la entidad a la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc en octubre de 2022.





con titularidad en mujeres (D.G.5<sup>1039</sup>) con memorandos de entendimiento (D.358<sup>1040</sup>). De tal manera, de 14.632 familias recolectoras activas fueron retiradas 2.223 familias en total.

Dado los datos anteriores, el Instituto Kroc advierte la necesidad de disponer de reportes actualizados en el SIPO siguiendo la periodicidad definida en cada ficha técnica. De igual forma, que se mantenga el reporte cualitativo abierto de aquellos indicadores cerrados hasta que no se aclaren los universos de familias beneficiadas por componente, en especial con los cambios que ocurrieron en los componentes de proyectos productivos en el marco de la implementación de la segunda fase de Asistencia Alimentaria inmediata (AAI). Además, es necesario contar con un “Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS, formulado e implementado” (D.268<sup>1041</sup>) y depurado, como las partes lo dispusieron en el PMI.

- **Indicadores relacionados con el PAI Comunitario**

En cuanto a las soluciones colectivas del PAI Comunitario, es decir las brigadas de salud (D.276<sup>1042</sup>), guarderías infantiles (D.277<sup>1043</sup>), la reducción del hambre para personas mayores (D.278<sup>1044</sup>) y las oportunidades laborales con énfasis en la vinculación laboral de mujeres (D.284<sup>1045</sup> y D.G.4<sup>1046</sup>), en SIPO se registró la siguiente información.

---

1039 “D.G.5 Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/ChundKxJFhTPu7M7r>

1040 “D.358 Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/DRD8dqwSOA3Mpatg>

1041 “D.268 Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS, formulado e implementado”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UU70bqwSPAyA6qdAbcYq>

1042 “D.276 Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Vw6uN6wSPAiPu7B8>

1043 “D.277 Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XBCucawSPAvepKNr>

1044 “D.278 Política Integral para el adulto mayor implementada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UhjsN6wSPAbTuLdg>

1045 “D.284 Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Xw3se6wSOArUuk91>

1046 “D.G.4 Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TBT5ZqxJFgm16qwj>



En primer lugar, el indicador de brigadas de salud cerró en 2019 con el 100% de brigadas de salud realizadas, aunque no se registró ninguna brigada por tratarse éste de un indicador de demanda; es decir, que se cumple en la medida en que las autoridades territoriales requieran del servicio. Si no lo requieren, como en efecto ha sucedido, el indicador se mantendrá en 100%.

En segundo lugar, el indicador sobre guarderías infantiles —con último reporte a diciembre de 2022 reportado por el MEN— registró 52.196 niños y niñas atendidos con seis o más atenciones de un total de 145.193 niños y niñas ubicados en municipios PNIS. Pese a ello, no es posible observar que el reporte desagregue la atención dirigida al producto del indicador “4.1.7.2. Guarderías infantiles rurales”.

En tercer lugar, sobre el indicador de reducción del hambre para personas mayores, el Ministerio de Salud y Protección Social registró, con corte a septiembre de 2023, la construcción del Plan Nacional de Acción Intersectorial de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Si bien la política es una oportunidad para impulsar las estrategias de nutrición para las personas mayores, no incluye de manera diferenciada estrategias en zonas con cultivos de uso ilícito en el marco del PAI Comunitario.

En cuarto lugar, respecto a los dos indicadores sobre oportunidades laborales con enfoque de género, se cuenta con último reporte a marzo de 2023, a cargo del Servicio Público de Empleo (SPE). Del reporte se destaca el fortalecimiento a la red de prestadores a través de capacitaciones y lineamientos técnicos con enfoque de género, una propuesta de articulación para el ingreso a la ruta de empleabilidad de mujeres víctimas de violencias vinculadas a Casas Refugio y una jornada de dos horas de capacitación en torno a aspectos de empleabilidad dirigida a mujeres en San Miguel (Putumayo). No obstante, no es posible identificar la especificidad de estas acciones con respecto a las necesidades laborales particulares de las mujeres rurales en municipios con cultivos de coca, aunque dentro del Plan Nacional Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales hay una meta diferencial para mujeres en estos municipios. Adicionalmente, la información reportada hasta marzo de 2023 no permite conocer a los resultados de las diferentes acciones mencionadas.



- **Indicadores con enfoque de género del PNIS**

Los indicadores de género relacionados con la elaboración e implementación del protocolo de género en el PNIS (D.G.1<sup>1047</sup>) y los informes de seguimiento de acceso público sobre la incorporación del enfoque de género en el PNIS (D.G.3<sup>1048</sup>), cuya fecha de cierre fue 2021, aún requieren de continuidad en el reporte dadas las características del protocolo y su limitada implementación a fecha de corte de este informe.

El protocolo de género del PNIS fue aprobado en 2021<sup>1049</sup> y el Instituto Kroc cuenta con información sobre su proceso de formulación, pero no con evidencia de una implementación sistemática. El último informe de acceso público es de diciembre de 2021<sup>1050</sup>.

Pese a ello, en el 2023, la información proporcionada por la DSCI destaca diversas actividades vinculadas a varios aspectos del protocolo<sup>1051</sup>. Estas actividades incluyen el fortalecimiento de las capacidades institucionales para abordar el enfoque de género. Asimismo, resalta la implementación de una estrategia de prevención y autoprotección dirigida a lideresas PNIS. Como parte de la aplicación de este enfoque, se reporta la celebración de encuentros que posibilitan el mapeo de situaciones de riesgo, la identificación de mecanismos comunitarios de prevención y protección, así como la elaboración de planes de trabajo para la respuesta interinstitucional en las regiones de Meta, Córdoba, Putumayo y Caquetá.

Adicionalmente, la DSCI ejecutó acciones afirmativas orientadas a la redistribución de las cargas de cuidado y al fortalecimiento de la autonomía de las mujeres<sup>1052</sup>. Sobre el fortalecimiento de la participación de las mujeres en espacios PNIS, la DSCI informó sobre acciones para su promoción y la

---

1047 "D.G.1 Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS, elaborado e implementado", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/WRT0NKxJFgjfrKcm>

1048 "D.G.3 Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/TEviMKxJFgbM6KJ8>

1049 En abril de 2021 mediante la Resolución 009 de la DSCI se adoptó el Protocolo de Género del PNIS.

1050 El Instituto Kroc en su cuarto informe especial sobre la implementación del enfoque de género, presentado en abril de 2023, documentó algunas acciones dispersas adelantadas en desarrollo del Protocolo de Género durante 2022. Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, 63-64, <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

1051 DSCI, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1052 Ibid.



adopción de la Circular 004 de 2023 que establece orientaciones en materia de participación de las comunidades en las instancias PNIS, en la que se establecen acciones que promueven el liderazgo de las mujeres y el enfoque de género<sup>1053</sup>.

El Instituto Kroc considera que la adopción de la circular es una oportunidad para fortalecer la incorporación del enfoque de género y el fortalecimiento de la participación de las mujeres en las instancias PNIS. Con respecto a las acciones mencionadas por la DSCI, aunque desarrollan componentes del protocolo de género, no permitieron evidenciar una implementación sistemática e integral ni conocer la cobertura de mujeres que han hecho parte de estas acciones. Por ello, el Instituto Kroc reitera la necesidad de que el protocolo de género del PNIS sea implementado de forma sostenida, integral y en articulación con otros instrumentos de política pública<sup>1054</sup>, así como la presentación periódica de informes de acceso público que permitan conocer en mayor detalle sobre las acciones que se vienen implementando. El Instituto Kroc destaca el llamado realizado en 2023 por la PGN sobre la necesidad de que la DSCI presente de manera “metódica los resultados del protocolo”<sup>1055</sup>.

En suma, estos indicadores que responden a otras estrategias más allá del proceso de sustitución del PAI Familiar deben continuar siendo objeto de implementación y seguimiento por parte de la DSCI y las otras entidades responsables del reporte e implementación. Para ello, es necesario que antes de dar paso a un nuevo programa de sustitución de la DSCI, se establezca una estrategia para implementar los compromisos rezagados como el PAI Comunitario, el fortalecimiento a las instancias de participación con incorporación de los enfoques de género y étnico, y la implementación efectiva del protocolo de género, entre otras.

**Los reclamos por la implementación del PNIS llegaron al Consejo de Estado y a la Corte Constitucional quienes evalúan judicial y estructuralmente el programa.** Al 30 de noviembre de 2023, el sistema de información del Consejo de Estado registró 31 acciones de tutela relacionadas con el PNIS bajo su conocimiento<sup>1056</sup>. De las 31 acciones de tutela, nueve contaban con

1053 Dirección de Sustitución de Cultivos, “Circular 004 de 2023. Orientaciones para el seguimiento a la participación de delegadas, delegados y representantes de las comunidades ante las instancias de coordinación y gestión del PNIS, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 362 de 2018” (Colombia, 11 de agosto de 2023).

1054 Por ejemplo, los PNRRI, la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres y el Sistema Nacional de Cuidado.

1055 Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), 649, [www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versión%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementación%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versión%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf)

1056 “SAMAI - Consejo de Estado”, *Sistema de Consulta de Jurisprudencia*, 4 de diciembre de 2023, <https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>



providencias de trámite para el periodo de este informe (1 de diciembre de 2022 al 30 de noviembre de 2023) y dos ya contaban con sentencia: el caso de la Asociación Porvenir Campesina (Asoporca) en Tumaco, Nariño<sup>1057</sup> y el de las familias campesinas de los municipios de El Retorno, Calamar y San José del Guaviare, en el departamento del Guaviare<sup>1058</sup>.

En el primer caso, la Sala estudió el incumplimiento en el pago de asistencia alimentaria para algunas familias que fueron suspendidas del programa, otras que tienen pagos pendientes y otras que no han recibido ninguno de los pagos. El Consejo de Estado estudió y encontró violaciones al debido proceso, así como al derecho al trabajo y al mínimo vital. En el segundo caso, el Consejo de Estado estudió los incumplimientos en la entrega de asistencia alimentaria, la ejecución de proyectos, la suspensión injustificada de beneficiarios y la falta de notificación adecuada. La Sala resolvió amparar los derechos al debido proceso administrativo, a la vida digna, al mínimo vital y a la participación de 2.629 familias. Para los dos casos se ordenó a la ART continuar con la implementación de lo pactado con las familias.

Por su parte, la Corte Constitucional durante el periodo de observación seleccionó para revisión dos acciones de tutela (T-9.078.318 y T- 9.363.089) presentadas por los Consejos Comunitarios del Río Mejicano y de Alto Mira y Frontera, relacionadas con incumplimientos del PNIS<sup>1059</sup>. El Instituto Kroc intervino en estos procesos<sup>1060</sup>, señalando disparidades en la implementación del PNIS, especialmente por la falta de claridad en beneficios para las familias, los bajos niveles de cumplimiento de compromisos a largo plazo, la insuficiencia de la oferta institucional, la deficiente coordinación con otros programas y las carencias en el enfoque de género y étnico. En su intervención destacó que los compromisos relativos al enfoque diferencial

---

1057 "SAMAI - Consejo de Estado", *Sistema de Consulta de Jurisprudencia*, número del proceso: 11001031500020220305301, 4 de diciembre de 2023, <https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

1058 "SAMAI - Consejo de Estado", *Sistema de Consulta de Jurisprudencia*, número del proceso: 11001031500020220337501, 4 de diciembre de 2023, <https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>

1059 Corte Constitucional, "Expedientes T-9.078.318 y T-9.363.089 (Acumulados)" (Bogotá, 2023).

1060 Instituto Kroc, "Estado efectivo de la implementación del Punto 4 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas en relación con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito" (intervención, Oficio No. OPT-A-337/2023 - Expedientes T-9.078.318 y T-9.363.089, Bogotá, 4 de diciembre de 2023).



étnico no han contado con un carácter colectivo y, por lo tanto, en el 2023 las acciones de implementación se mantuvieron suspendidas<sup>1061</sup> y pendientes de la formulación del nuevo programa de la DSCI.

Adicionalmente, en enero de 2023 la Corte Constitucional seleccionó la acción de tutela T-9.055.571<sup>1062</sup> presentada por 930 familias de 34 veredas del municipio de Miraflores (Guaviare), quienes buscaron el amparo constitucional ante la vulneración de sus derechos fundamentales por el incumplimiento del PNIS. Esta acción de tutela se suma a otros cuatro expedientes que fueron acumulados<sup>1063</sup> sobre otros casos que se relacionan con las comunidades campesinas y étnicas de los departamentos de Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo<sup>1064</sup>.

Lo anterior explica una tendencia hacia la judicialización de las tensiones surgidas con ocasión de los rezagos ocurridos en el PNIS y las afectaciones que versan sobre los campesinos, las campesinas y las comunidades étnicas como sujetos de especial protección constitucional. La concurrencia de este tipo de revisiones por parte de la Corte Constitucional puede llevar incluso a la valoración de un posible ECI por una violación masiva y recurrente de los derechos fundamentales de las familias vinculadas al PNIS.

**La creación de la segunda fase de AAI del PNIS fue un alivio económico frente a la crisis del hambre en regiones cocaleras. No obstante, la estrategia, que implicó la renegociación de los acuerdos voluntarios, no contó con la adecuada participación y consulta a las instancias del PNIS, ni a la CSIVI.** Durante el periodo de este informe, las regiones con cultivos de hoja de coca continuaron experimentando una crisis que condujo a la

---

1061 En junio de 2022 la DSCI publicó el documento "Lineamientos para la implementación de una modalidad de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos, bajo un enfoque diferencial étnico, de mujer, género, familia y generación". No obstante, la entonces Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) y la IEANPE señalaron que estos lineamientos aún no habían sido concertados y por tanto no estaban aprobados, por lo que las acciones relacionadas con la implementación del PNIS con enfoque étnico, de mujer, género, familia y generación no han podido ser adelantadas.

1062 "Corte Constitucional", *Sistema de consulta de procesos*, expediente: T-9.055.571 - 11001031500020220079500, 4 de diciembre de 2023, [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=rad\\_codigo&date3=2019-01-01&date4=2023-12-04&radi=Radicados&palabra=T9055571&radi=radicados&todos=%25](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultat/consulta.php?campo=rad_codigo&date3=2019-01-01&date4=2023-12-04&radi=Radicados&palabra=T9055571&radi=radicados&todos=%25)

1063 T-7.963.865, T-8.020.865, T-8.097.843 y T-8.355.272.

1064 Durante la escritura de este informe, el 6 de diciembre de 2023, la Corte Constitucional expidió la sentencia SU-545/2023 sobre los expedientes acumulados T-7.963.865, T-8.020.865, T-8.097.843 y T-8.355.272. La Corte, entre las decisiones tomadas, ordenó la revisión de exclusiones y suspensiones de beneficiarios del PNIS, priorizar la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, implementar un enfoque étnico en el PNIS, y realizar ajustes normativos relacionados con el tratamiento penal diferenciado. La Corte enfatizó la importancia de la participación de las comunidades en la implementación del PNIS y emitió órdenes específicas para garantizar la seguridad de los líderes, lideresas y participantes del programa. Además, instó al Gobierno a tomar medidas para cumplir integralmente con los acuerdos colectivos, corregir deficiencias en la implementación del PNIS, acelerar la implementación de los PNRI, los PDET y los PISDA, y asignar presupuesto suficiente. La Corte también ordenó el seguimiento y acompañamiento por parte de la PGN y la Defensoría del Pueblo.



inseguridad alimentaria en las familias dependientes de la comercialización de la planta. La venta de este cultivo ha experimentado una marcada disminución desde 2019, llevando el precio de la arroba de hoja de coca de COP 80.000 a COP 30.000 pesos. Este descenso contrastó con los elevados costos de los fertilizantes, abonos e insecticidas<sup>1065</sup>. Además, los mercados de drogas estuvieron dirigidos hacia las drogas sintéticas, con costos de producción menores a la cuarta parte de los necesarios para la producción de cocaína<sup>1066</sup>. Otro factor crucial estuvo vinculado a cambios en los liderazgos de los grupos armados no estatales presentes en áreas con cultivos de coca, lo que afectó los procesos de comercialización e incluso impulsó el desarrollo de otras actividades ilícitas, como la minería ilegal<sup>1067</sup>.

Frente a la crisis alimentaria, el PND 2022-2026 incluyó<sup>1068</sup> como eje de transformación el derecho a la alimentación y con este, el programa “Hambre Cero” que se materializó a través de la Resolución 152 del 28 de mayo de 2023<sup>1069</sup>, como se expuso en el Punto 1 de este informe. A su vez, la DSCI publicó el 18 de mayo la Resolución 0014 de 2023<sup>1070</sup>, la cual creó la segunda fase de la AAI del PNIS. Esta fase, de acuerdo con la resolución, “se suma a los esfuerzos y políticas del Gobierno nacional ‘Hambre Cero’ con el fin de atender las necesidades alimentarias de las familias que hacen parte del PNIS”<sup>1071</sup>. En esta fase, se realiza una transferencia única de COP 2 millones a las familias del PNIS a quienes se les adeuda sumas superiores a ese monto por compromisos establecidos en acuerdos individuales. Esto se lleva a cabo con la aceptación previa de trasladar esos recursos a la segunda fase de la

---

1065 “Aguantando hambre: la crisis cocalera se expande por Colombia”, *La Silla Vacía*, 23 de marzo de 2023, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/aguantando-hambre-la-crisis-cocalera-se-expande-por-colombia/>

1066 Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), “Global report on cocaine. Local dynamics, global challenges” (Austria, 2023), [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global\\_cocaine\\_report\\_2023.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf)

1067 “El gobierno pidió en secreto a las guerrillas desincentivar la coca”, *La Silla Vacía*, 19 de enero de 2023, <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-gobierno-le-pidio-en-secreto-a-las-guerrillas-desincentivar-la-coca/>

1068 Los artículos 67 y 216 del PND crean la “Transferencia Hambre Cero” a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el programa “Hambre Cero” creado y liderado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y coordinado por el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SNGPDA). Presidencia de la República, Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

1069 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución No. 152 del 28 de mayo de 2023, “Por la cual se determina la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro del Programa Hambre Cero, liderado por el Gobierno nacional, en el marco del artículo 216 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia: 28 de mayo de 2023).

1070 Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), Resolución No. 0014 del 18 de mayo de 2023, “Por medio de la cual se crea la segunda fase de la Asistencia Alimentaria Inmediata del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)”, (Bogotá, Colombia, 18 de mayo de 2023).

1071 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución No. 152 de 28 de mayo de 2023, “Por la cual se determina la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro del Programa Hambre Cero, liderado por el Gobierno nacional, en el marco del artículo 216 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia: 28 de mayo de 2023).



AAI. Para ello, cada dirección territorial de la DSCI se encargaría de suscribir el acuerdo de manifestación de voluntad de manera individual y concertada con cada una de las familias PNIS. Es de señalar que el Acuerdo Final no contempla una segunda fase de la AAI, ni tampoco un procedimiento para modificar los componentes del PNIS.

La entrega de los recursos inició en julio de 2023, planeando entregar COP 154.248.000.000 a 77.124 familias en los 56 municipios PNIS. Al 31 de octubre, de acuerdo con la DSCI<sup>1072</sup>, se han asignado recursos por un total de COP 154.222.000.000 para beneficiar a 77.111 familias y se han emitido pagos por un valor de COP 142.194.000.000 para beneficiar a 71.097 familias. De estas familias, el 36,5% tiene titularidad femenina, el 9,8% pertenece a los pueblos indígenas y el 13,4% a las comunidades afrodescendientes. A 31 de octubre de 2023, se habían confirmado pagos por COP 105.564.000.000 beneficiando a 52.782 familias en 47 municipios PNIS<sup>1073</sup> (de la información suministrada no se contó con desagregaciones poblacionales).

El ajuste a los acuerdos voluntarios del PNIS fue posible, ya que el artículo 10 del PND 2022-2026 modificó el Decreto Ley 896 del 2017 permitiendo que las y los beneficiarios renegocien la operación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno nacional<sup>1074</sup>. El Instituto Kroc examinó el contenido de uno de esos documentos. En éste, las familias firmaron expresando su voluntad de participar como familia beneficiaria de la segunda fase de AAI a través de una transferencia de COP 2.000.000 de pesos con el propósito de “proveer el sostenimiento familiar ante la crisis alimentaria”. También se acordó descontar este monto del “componente de proyectos productivos”.

Si bien la segunda fase de AAI pudo haber sido un alivio económico para las familias PNIS, el Instituto Kroc observó tres desafíos en su implementación. En primer lugar, la baja alineación con los objetivos del PNIS. Los componentes de ciclo corto y ciclo largo del PAI Familiar del PNIS tienen como objetivo garantizar “mejores ingresos y condiciones de vida digna”<sup>1075</sup> para las familias. Sin embargo, las transferencias monetarias de esta segunda fase de AAI, al

---

1072 DSCI, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1073 Los municipios sin entregas son: Anorí, Cáceres y Tarazá (Antioquia), Cartagena del Chairá y El Paujil (Cauquetá); Jambaló (Cauca); Puerto Asís y Puerto Caicedo (Putumayo); y Barrancominas (Guainía).

1074 El artículo 10 adiciona un párrafo al artículo 7 del Decreto Ley 896 del 2017. Presidencia de la República, Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

1075 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 112.





carecer de un acompañamiento técnico, no garantizan que estos recursos se utilicen para el desarrollo de proyectos productivos que puedan provocar ingresos sostenibles, ni para satisfacer las necesidades alimentarias, como lo propuso tanto en el Acuerdo Final como la Resolución 0014 de 2023. Además, el desconocimiento de las familias sobre la cantidad de recursos entregados en el marco de los componentes del PAI Familiar, a falta de recibos de entrega a satisfacción por parte de los operadores a las familias, puede crear falsas expectativas frente a los procesos de renegociación de los acuerdos<sup>1076</sup>.

En segundo lugar, la falta de coordinación con la CSIVI. El artículo 6 del Decreto 1995 de 2016<sup>1077</sup> estableció que la CSIVI tiene la función de verificar la correspondencia de los proyectos de decreto, ley o acto legislativo con lo acordado en La Habana antes de su expedición. No obstante, el artículo 10 del PND 2022-2026 y la Resolución 0014 de 2023 que estaban llamados a ser parte de este proceso por modificar los acuerdos voluntarios de las familias participantes en el PNIS, no fueron constatados normativamente por la CSIVI. Lo anterior fue abordado en las sesiones técnicas<sup>1078</sup> de la CSIVI durante el segundo semestre de 2023.

El tercer desafío fue la falta de articulación con las instancias del PNIS. Si bien la DSCI<sup>1079</sup>, al 20 de noviembre, informó que se habían realizado 24 espacios de socialización de la segunda fase de AAI con los Comités Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) en 23 municipios PNIS de ocho departamentos, estos espacios se limitaron a la presentación de la estrategia, más no a la construcción participativa y conjunta de la misma. Durante este proceso de socialización, el Instituto Kroc observó que la mayoría de las invitaciones para participar en la renegociación de los acuerdos provenían de las oficinas territoriales de la DSCI o de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, con el propósito de informar sobre los cambios adoptados

---

1076 Lideresa PNIS "Percepciones sobre la renegociación del PNIS en el marco de la entrega de recursos de Hambre Cero", entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 30 de noviembre de 2023; Participantes "Percepciones de las organizaciones sociales en el marco de la Política Nacional de Drogas 2023-2033", entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 30 de octubre de 2023; Participantes "Percepciones de las organizaciones sociales en el marco de la Política Nacional de Drogas 2023-2033", entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 20 de noviembre de 2023.

1077 El artículo 6 del Decreto 1995 del 2016 señala como función de la CSIVI: "constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso". Presidencia de la República, Decreto 1995 del 2016, "Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016" (Colombia, 2016).

1078 CSIVI, "Informe ejecutivo: Estado de avance mesa técnica seguimiento Punto 4, Pilar 1. Del 5 al 21 de septiembre de 2023" (Bogotá, septiembre 2023).

1079 DSCI, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



en el PNIS. Sin embargo, dado que esta segunda fase de AAI forma parte del proceso de sustitución del PNIS, era necesario que cualquier ajuste anunciado a las familias beneficiarias, posterior acuerdo con la CSIVI, se llevara a cabo a través de las instancias de ejecución<sup>1080</sup> y las instancias territoriales<sup>1081</sup> del PNIS, en consonancia con el principio de “construcción conjunta participativa y concertada” establecido en el Acuerdo Final.

Por otro lado, el Instituto Kroc identificó que la modificación de los acuerdos del PNIS experimentó desafíos como la falta de claridad sobre la entrega de la totalidad de los recursos y lo que se ha denominado el cierre del PNIS. Con respecto a lo primero, el Instituto Kroc encontró que las familias no contaron con toda la información sobre las modificaciones al programa al momento de firmar los acuerdos voluntarios. Es decir, no ha habido claridad sobre lo que pasará con el componente de proyectos productivos del PAI Familiar una vez accedan a los COP 2 millones de la segunda fase de la AAI. A la fecha de corte de este informe, el Instituto Kroc no conoce la estrategia de entrega de recursos, sus objetivos, principios, ni el criterio de focalización de las familias seleccionadas. La información secundaria<sup>1082</sup> sugiere que la segunda fase de la AAI es el primer paso en una estrategia de entrega de la totalidad de los recursos. El segundo paso, según su entender, se dará con los recursos que no se desembolsaron o que deberán ser integrados en el proceso de liquidación de los operadores, donde las familias podrán escoger líneas productivas y acceder a insumos a través de ferias<sup>1083</sup>. Sin embargo, esto no ha sido confirmado por la DSCI. Con respecto a lo segundo, el cierre del PNIS, es necesario comprender que el proceso de sustitución del PAI Familiar es un componente de los PISDA y, a su vez, los PISDA son un componente del PNIS<sup>1084</sup>. Por lo tanto, contemplar un cierre del PNIS centrado sólo en uno de sus componentes no se ajusta a la complejidad e integralidad del programa.

---

1080 Hacen parte de las instancias de ejecución del PNIS: la Junta de Direccionamiento Estratégica, la Dirección General, a cargo de la DSCI y el Consejo Permanente de Dirección. Según el informe de seguimiento de la PGN para el periodo de 2022 hasta marzo de 2023, la DSCI no llevó a cabo sesiones con la Junta de Direccionamiento Estratégico ni del Consejo Permanente de Dirección del PNIS. Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), 362.

1081 Hacen parte de las Instancias Territoriales del PNIS: los Consejos Asesores Territoriales (CAT), los Consejos Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES).

1082 Familia PNIS, “Percepciones sobre la renegociación del PNIS en el marco de la entrega de recursos de Hambre Cero”, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 30 de noviembre de 2023; “PNIS se renegócio con campesinos del Meta y Guaviare”, *Marandua*, 27 de noviembre de 2023, <https://marandua.com.co/pnis-se-renegocio-con-campesinos-del-meta-y-guaviare/>

1083 Familia PNIS “Percepciones sobre la renegociación del PNIS en el marco de la entrega de recursos de Hambre Cero”, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 30 de noviembre de 2023.

1084 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017).



De tal manera, es muy importante que la DSCI brinde información oportuna a las instancias de ejecución del PNIS y a la CSIVI sobre cualquier estrategia de ajuste del PNIS, el estado de entrega de los recursos que hacen parte de la segunda fase de la AAI y el Plan de Acción para la entrega de la totalidad de recursos a las familias PNIS en el marco del PAI Familiar. Esto en concordancia con la depuración de las bases de datos del proceso de sustitución con las familias beneficiarias, suspendidas y reactivadas.

**Pese a las solicitudes de las comunidades para implementar un programa de sustitución con enfoque territorial y sin intermediarios, la DSCI aún no publica el nuevo “Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas” que reemplazaría al PNIS.** En noviembre de 2023, la Defensoría del Pueblo publicó su cuarto informe<sup>1085</sup> de seguimiento al Acuerdo Final. Entre otros, este documento incluyó las percepciones de las familias PNIS frente a la implementación del programa. De manera general, algunas comunidades expresaron a la Defensoría que el PNIS no ha cumplido con su propósito de mejorar las condiciones de vida, y que incluso ha generado impactos negativos en la economía regional. Además, señalaron el aumento en los niveles de vulnerabilidad del campesinado, afectando derechos fundamentales como la seguridad alimentaria, la vivienda, el acceso a la tierra y la educación. Finalmente, fueron mencionados obstáculos financieros, conflictos territoriales y ausencia del enfoque de género y étnico en la implementación. Con respecto a esto último, la Instancia Especial de Mujeres, en su más reciente informe identificó limitaciones en la implementación de compromisos que hacen parte del componente comunitario del PNIS, así como de su protocolo de género, tales como ausencia de acciones de prevención de violencias basadas en género asociadas a las drogas y creación de espacios de cuidado para niños y niñas<sup>1086</sup>. Estas percepciones se suman a las inconformidades manifestadas por representantes PNIS y documentadas en el séptimo informe de seguimiento del Instituto Kroc<sup>1087</sup>.

---

1085 Defensoría del Pueblo, “IV Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), [https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME\\_IMPLEMENTACIÓN\\_ACUERDO\\_PAZ\\_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225](https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME_IMPLEMENTACIÓN_ACUERDO_PAZ_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225)

1086 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, “Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios” (Bogotá, 2023).

1087 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023, <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>



Estas problemáticas se extendieron al último año de implementación del Acuerdo Final. Una de las principales dificultades en la implementación del PNIS fue la falta de acceso a la información<sup>1088</sup> —incluida la desagregada poblacionalmente— por parte de las Instancias de Verificación y organismos de control que dificultó el monitoreo y la formulación de recomendaciones para la implementación del programa. El Instituto Kroc evidenció inconsistencias en los datos suministrados por la DSCI. Por ejemplo, según el informe de la Defensoría, la DSCI registró una inversión de COP 2,3 billones de pesos en el PNIS hasta junio de 2023<sup>1089</sup>. Sin embargo, el quinto informe de seguimiento al Acuerdo Final de la PGN indicó que desde el inicio de la implementación hasta el cierre de 2022, habían sido destinados COP 2,5 billones para la ejecución del PNIS<sup>1090</sup>.

Otra de las dificultades tiene que ver con inconformidades de las familias con los contratos de los operadores del PNIS. Siguiendo estas alertas, el Gobierno nacional destacó las irregularidades en la implementación del PNIS, especialmente relacionadas con perjuicios económicos debido al uso de intermediarios en el proceso de sustitución del PAI Familiar<sup>1091</sup>.

---

1088 Congreso de la República, "Comisión accidental de seguimiento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y Tierras. Primer informe de seguimiento" (Bogotá, septiembre de 2023).

1089 Defensoría del Pueblo, "IV Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2023), 270, [https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME\\_IMPLEMENTACIÓN\\_ACUERDO\\_PAZ\\_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225](https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME_IMPLEMENTACIÓN_ACUERDO_PAZ_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225)

1090 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2023), 344, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacion%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

1091 El 10 de octubre de 2023, el presidente Gustavo Petro destacó las irregularidades en la implementación del PNIS durante el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, especialmente en relación con los perjuicios económicos derivados del sistema de operación a través de intermediarios en el proceso de sustitución del PAI Familiar. Eduardo Díaz, exdirector del programa de sustitución de cultivos ilícitos del Gobierno Santos, respaldó la implementación al afirmar que durante ese Gobierno no se utilizaron intermediarios, se contó con la verificación de la UNODC, y se llevaron a cabo ejercicios participativos de seguimiento. En contraste, señaló que durante el Gobierno del expresidente Iván Duque, los operadores formaron parte del proceso, como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), además de la suspensión de la operación de la UNODC. En respuesta, Carlos Zuluaga Pardo, exdirector de la OEI, mencionó la firma de dos contratos: uno por licitación con el Fondo Colombia en Paz (FCP), que fue cerrado y recibido a satisfacción, y otro por convenio, cuya implementación ha sido limitada. Mientras tanto, Hernando Londoño, exdirector de sustitución de cultivos, y Juan Carlos Mahecha, exdirector del FCP durante el Gobierno Duque, indicaron que se realizaron tres convenios, con la OEI, con las Naciones Unidas y con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD). La falta de ejecución, según ellos, se debe a las suspensiones llevadas a cabo durante el Gobierno Petro. "Exdirector OEI habló del cambio en política de sustitución de cultivos en gobierno Duque", WRadio, 11 de octubre de 2023, <https://www.wradio.com.co/2023/10/11/exdirector-oei-hablo-del-cambio-en-politica-de-sustitucion-de-cultivos-en-gobierno-duque/>; "Exfuncionarios del Gobierno Santos pidieron a Petro rectificar "falsas afirmaciones" sobre programa de sustitución de cultivos ilícitos", *InfoBae*, 11 de octubre de 2023, 2, <https://www.infobae.com/colombia/2023/10/11/exfuncionarios-del-gobierno-santos-pidieron-a-petro-rectificar-falsas-afirmaciones-sobre-programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/>; "Exfuncionarios de gobierno Duque responden a Petro por cuestionamientos a programa de sustitución", *Blu Radio*, 12 de octubre de 2023, <https://www.bluradio.com/nacion/exfuncionarios-de-gobierno-duque-responden-a-petro-por-cuestionamientos-a-programa-de-sustitucion-rg10>; "¿Qué hay detrás de las denuncias de corrupción en programa de sustitución de cultivos?", *Blu Radio*, 12 de octubre de 2023, 4, <https://www.bluradio.com/nacion/que-hay-detras-de-las-denuncias-de-corrupcion-en-programa-de-sustitucion-de-cultivos-rg10>



De acuerdo con la información oficial de la DSCI<sup>1092</sup>, a octubre de 2023 eran 28 los contratos en revisión por un total aproximado de COP 937 mil millones, de los cuales el 87,5% habían sido entregados a los operadores<sup>1093</sup>. No obstante, el promedio aproximado de ejecución técnica de estos contratos fue del 57,1%, mientras que la ejecución financiera alcanzó el 42,3%. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) figura con dos contratos que suman más de COP 170 mil millones, siendo la organización con la asignación más alta. De los 28 contratos, seis estaban en liquidación con terminación anticipada, dos en liquidación por cumplimiento del tiempo y objeto pactado, nueve en liquidación por vencimiento del plazo pactado/proceso de incumplimiento, cuatro recibidos en liquidación y siete en ejecución. Cabe destacar que en el marco de los convenios con la OEI fueron recibidas “más de 2.000 reclamaciones de los beneficiarios donde se quejan de los incumplimientos de este operador”. La fecha máxima para el cierre de los contratos en ejecución es enero de 2024<sup>1094</sup>.

Las irregularidades en el proceso de operación del PNIS ya habían sido alertadas por la PGN en el 2021<sup>1095</sup>, quien señaló inconformidades en el contrato 262 entre la OEI y el Fondo Colombia en Paz (FCP). A lo anterior se sumó, la auditoría al FCP realizada por la Contraloría General de la República (CGR) para las vigencias 2021-2022, que, en el marco de la implementación del PNIS, identificó el pago de COP 60 millones a 14 beneficiarios que registran como fallecidos y COP 32 millones a beneficiarios en prisión<sup>1096</sup>.

Por otra parte, el Gobierno anunció que se construiría una estrategia para enfrentar las dificultades que enfrentaba el PNIS. Los primeros acercamientos a una nueva estrategia o reformulación del programa fueron por parte

---

1092 Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1093 El director de la DSCI, Felipe Tascón, en un comunicado indicó que la cantidad de recursos comprometidos para el PAI Familiar ascendió a COP 793 mil millones entre 2017 y 2021 a través de nueve contratos o convenios. Durante el 2022, se apropiaron COP 438 mil millones a través de 23 megacontratos. Asimismo, señaló que se identificaron incumplimientos dados a conocer por las familias beneficiarias, así como subcontrataciones que incrementaron los costos de operación, duplicando las utilidades entre los operadores. Felipe Tascón, DSCI, “Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación” (Comunicado de prensa, 20 de octubre de 2023).

1094 DSCI, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831”, (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1095 La PGN alertó acerca de los sobrecostos en los insumos, la falta de participación de las instancias PNIS en la implementación de los convenios, la necesidad de fortalecer la estrategia nación-territorio y los mecanismos para la contratación de organizaciones y asociaciones comunitarias. Procuraduría General de la Nación, “Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>

1096 “Contraloría: hubo pagos excombatientes y cultivadores fallecidos”, Canal1, 14 de noviembre de 2023, <https://canal1.com.co/noticias/politica/contraloria-pago-a-fallecidos/>



del Gobierno nacional en dos grandes cumbres cocaleras, la primera en noviembre de 2022 en El Tarra (Norte de Santander) y la segunda en mayo de 2023 en Bocas de Satinga, la cabecera municipal del municipio de Olaya Herrera (Nariño). En este último espacio, a través de mesas territoriales e interétnicas, las comunidades hablaron de sus propuestas para acabar con las siembras de coca, marihuana y amapola, transformar sus territorios y vivir en paz<sup>1097</sup>.

Seguido a estos encuentros, en mayo, fue promulgado el PND<sup>1098</sup>, que en sus artículos 9, 10 y 11 dio el primer paso hacia una nueva estrategia permitiendo que la DSCI desarrolle programas de reconversión productiva e industrialización colectiva, renegocie la operación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo y por tanto modifique el Decreto Ley 896 del 2017. Asimismo, para apropiarse las partidas presupuestales y los recursos administrativos necesarios para cumplir con las comunidades étnicas. Para el cierre financiero del PNIS (PAI Familiar), el Gobierno nacional asignó para la vigencia 2023 un presupuesto de aproximadamente COP un billón<sup>1099</sup>. A su vez, en la Política Nacional de Drogas 2023-2033 el Gobierno incluyó un lineamiento sobre el “cumplimiento de los compromisos adquiridos por los programas de sustitución”<sup>1100</sup> a cargo de la DSCI.

Pese a lo anterior, al cierre de este informe, el nuevo programa de la DSCI el cual se ha denominado a través de redes sociales oficiales<sup>1101</sup> como “Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas” o “Estrategia de

---

1097 “Las peticiones de cocaleros del Pacífico a Petro para sustituir y alcanzar la paz”, *El Espectador*, 13 de mayo de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/gustavo-petro-presidente-escucho-peticiones-de-cultivadores-de-coca-del-pacifico-sustitucion/>

1098 Presidencia de la República, Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, Colombia potencia mundial de la vida”, Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

1099 Los recursos asignados por componente son Asistencia alimentaria inmediata: COP 3.610 millones; Asistencia técnica integral: COP 77.378 millones; Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria: COP 5.055 millones; Proyecto productivo ciclo corto: COP 27.700 millones; Proyecto productivo ciclo largo: COP 751.905 millones; Atención inmediata a recolectores: COP 142.372 millones. Las metas por componente son Asistencia alimentaria inmediata: 394 familias; Asistencia técnica integral: 61.764 familias; Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria: 50.410 familias (2.235 sin componente, 48.175 con avances parciales); Proyecto productivo ciclo corto: 7.478 familias (2.533 sin componente, 4.945 con avances parciales); Proyecto productivo ciclo largo: 69.679 familias (61.180 sin componente, 8.499 con avances parciales); Atención inmediata a recolectores: 9.629 familias (7.276 sin componente, 2.356 con avances parciales). Defensoría del Pueblo, “IV Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), [https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME\\_IMPLEMENTACIÓN\\_ACUERDO\\_PAZ\\_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225](https://defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/INFORME_IMPLEMENTACIÓN_ACUERDO_PAZ_13oct23.pdf/a8f2b4d7-0cba-5f0c-13d0-a055c3b474eb?t=1697249621225)

1100 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 61, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20%27Sembrando%20vida.%20desterramos%20el%20narcotrafico%27.pdf>

1101 Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) (@SoySustitucion), “En #VengaLeCuento Estamos pasando del PNIS al Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas nuestra misión es saldar el PNIS”, Tweet, 13 de abril de 2023, <https://twitter.com/SoySustitucion/status/1646534446412079104>



reconversión de economías ilícitas”<sup>1102</sup>, todavía no había sido presentado públicamente. Aspectos como la ruta de implementación, criterios de focalización, mecanismos de acceso, seguimiento, entre otros, aún no son conocidos. Hasta el momento, el Instituto Kroc conoció algunos objetivos generales<sup>1103</sup> basados en la reconversión productiva y el proceso de ajuste en el PAI Familiar, que fue analizado previamente.

**La conflictividad social en territorios PNIS persistió y se convirtió en uno de los principales desafíos para la puesta en marcha de un nuevo programa de sustitución.** A pesar de los diferentes anuncios sobre el lanzamiento de un nuevo programa de sustitución para superar los focos de conflictividad social derivados de la implementación del PNIS, persistieron tensiones y protestas de comunidades en distintas regiones. Algunos casos fueron conocidos al finalizar el periodo de este informe en la zona rural de Tumaco (Nariño) donde miembros del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera realizaron protestas en noviembre de 2023 exigiendo el retiro del Ejército Nacional y alternativas de proyectos productivos en el marco del cumplimiento del Acuerdo Final<sup>1104</sup>. Lo mismo ocurrió simultáneamente en los municipios de Puerto Libertador, San José de Uré y Montelíbano, en el sur del departamento de Córdoba, donde campesinos solicitaron la suspensión de la erradicación manual y forzada por parte del Ejército, pues va en contravía de los acuerdos de erradicación voluntaria y gradual. Acuerdos que se hicieron entre la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (Ascsucor) y la DSCI<sup>1105</sup>.

Tanto la PGN como la Defensoría, en sus informes sobre el Acuerdo Final del último año, destacaron la importancia de que la DSCI tome medidas específicas para desescalar la conflictividad antes de implementar un nuevo programa. Estas medidas incluyen definir reglas claras para excluir a beneficiarios del PNIS, avanzar con la tercera misión de verificación de la

---

1102 Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, “Informe de avances y logros en la implementación del Acuerdo Final de Paz en el Gobierno del Cambio. Con corte a noviembre 24 de 2023” (Bogotá, 2023).

1103 De acuerdo con la DSCI, el Programa de Sustitución de Economías Ilegalizadas (PSEI) busca transformar económicamente territorios con cultivos de coca, marihuana y amapola, sustituyendo cultivos ilícitos por actividades lícitas. Enmarcado en el PND 2022-2026 y la Política Nacional de Drogas 2023-2033, se enfoca en una reconversión productiva estructural. Con ejes como paz, enfoque diferencial y respeto ambiental, promueve la sustitución voluntaria, inversiones previas, proyectos colectivos, asociatividad y legalización de la tenencia de la tierra. Se centra en la participación activa de comunidades y organizaciones, buscando proyectos sostenibles y respetuosos de los derechos humanos, con coordinación entre instituciones y actores diversos. DSCI, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz – Radicado 20236000156831” (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1104 “Tras acuerdo con coccaleros, Ejército se retira del Alto Mira y Frontera en Tumaco (Nariño)”, *Infobae*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.infobae.com/colombia/2023/11/20/tras-acuerdo-con-coccaleros-ejercito-se-retira-del-alto-mira-y-frontera-en-tumaco-narino/>

1105 “Tensión en Córdoba: campesinos cultivadores de coca amenazan con tomarse las vías”, *El Tiempo*, 22 de noviembre de 2023, <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/tension-en-cordoba-campesinos-cultivadores-de-coca-amenazan-con-tomarse-las-vias-828256>



UNODC o establecer de manera formal los protocolos para que la verificación sea liderada por la DSCI y/o por las organizaciones comunitarias. También resaltaron la necesidad de aclarar aspectos relacionados con el PAI Familiar, como el universo de las familias beneficiarias suspendidas, retiradas, reactivadas y los recursos comprometidos. Además, sugirieron la elaboración de un plan de emergencia para atender a las familias que dejarán de recibir componentes del PAI debido a decisiones tomadas en los Consejos Asesores Territoriales (CAT). Por último, enfatizaron en la importancia de evaluar el “Plan de Articulación de Acciones en Seguridad para liderazgos PNIS” adoptado en diciembre de 2020 y realizar ajustes para abordar las situaciones de riesgo identificadas de ser necesario<sup>1106</sup>.

Se destaca que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-630 de 2017, estableció que cualquier desarrollo normativo del Acuerdo Final debe orientarse hacia su pleno cumplimiento y mantener coherencia con sus contenidos, objetivos, espíritu y principios. Dado que el Acto Legislativo 02 de 2017 está en vigencia desde su promulgación hasta la conclusión de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, es responsabilidad del Gobierno nacional garantizar que las modificaciones derivadas de los artículos del PND 2022-2026 sean congruentes con los compromisos del Punto 4 del Acuerdo Final, y conserve su integralidad con el Punto 1 de la Reforma Rural Integral, así como con la participación efectiva mencionada en el Punto 2.

El Instituto Kroc advierte que la sostenibilidad del Punto 4 del Acuerdo Final puede verse comprometida si el nuevo programa de sustitución no incorpora de manera integral los objetivos y principios que abarcan todos los compromisos del PNIS. Estos compromisos no se limitan únicamente al proceso de sustitución de las familias, sino que engloban aspectos cruciales como el tratamiento penal diferenciado, los protocolos de seguridad, la participación efectiva en todos los niveles, las soluciones colectivas y las medidas relacionadas con el acceso a tierra, salud, vivienda, educación, reconciliación y sostenibilidad ambiental, con enfoque de género y étnico. La omisión de estos elementos podría conducir irremediablemente hacia la inviabilidad del Punto 4 y su integralidad con los otros puntos, en especial la Reforma Rural Integral.

---

1106 Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2023), 378, <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>





**Pese a los esfuerzos institucionales, los eventos por presencia de minas antipersonal (MAP)/ municiones sin explotar (MUSE) aumentaron en un 95%, con especial incidencia en municipios PNIS.** El Acuerdo Final reconoció el desminado como una medida necesaria para proteger a las comunidades, garantizar el derecho a la vida de la población rural y asegurar la sostenibilidad del PNIS. Por ello, las partes firmantes acordaron ejecutar acciones mancomunadas para desminar el territorio nacional. La responsabilidad de desarrollar e implementar un programa de desminado y limpieza de las áreas afectadas por la ubicación de MAP/MUSE se fijó en el Gobierno nacional. En cumplimiento de este compromiso, y en atención a los ajustes requeridos en el Plan de Acción de Oslo<sup>1107</sup>, en abril de 2023 la OACP publicó el Plan Operativo 2023-2025. Este plan tiene como propósito definir las acciones y las metas que el sector de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) debe perseguir en relación con las actividades de Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo de Minas y Asistencia Integral a las Víctimas<sup>1108</sup>.

El Plan Operativo contempló los enfoques de género y étnico al establecer, dentro de sus acciones, la implementación de una estrategia de seguimiento para, justamente, incorporar los enfoques en la AICMA. Además, en relación con el enfoque de género, el plan incluyó la realización de acciones de educación en el riesgo de minas con participación igualitaria de mujeres, la realización de capacitaciones sobre ruta de atención en MAP y MUSE con enfoque de género dirigidas a funcionarios y funcionarias públicas con competencias en el tema, y la implementación de una estrategia de acompañamiento a través de las organizaciones de víctimas, con enfoque de género, dirigido a cuidadores y cuidadoras de sobrevivientes de MAP y MUSE<sup>1109</sup>. El plan reconoce como un reto la transversalización del enfoque de género y lograr que la asistencia técnica sobre este enfoque se relacione más con herramientas y mecanismos que permitan su materialización en acciones concretas en todos los ejes.

---

1107 El Plan de Acción de Oslo contiene todas aquellas medidas que los Estados parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal deben adoptar para garantizar la universalización y aplicación del mencionado tratado. Cuarta Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, APLC/CONF/2019/5/Add.1, Plan de Acción de Oslo (Oslo, 29 de noviembre de 2019).

1108 Oficina del Alto Comisionado para la Paz, "Plan Operativo 2023-2025 para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en Colombia" (Colombia, 2023).

1109 Ibid. Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final*, abril - junio de 2023. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://10.7274/gt54kk94v2C>



Pese a este avance, el Instituto Kroc constató que a noviembre de 2023 se presentó un incremento del 95% de eventos MAP y MUSE en el país respecto a noviembre de 2022. Con corte a noviembre de 2023, la OACP había registrado un total de 879 eventos, de los cuales 767 ocurrieron en municipios PDET (452 de ellos en municipios PNIS) lo que representó el 87% del total<sup>1110</sup>. Además, en el departamento de Nariño se concentró el 36% de los eventos y el 43% del total de víctimas. Con corte a noviembre de 2023, en el país se habían registrado 93 víctimas, 37 de la Fuerza Pública y 56 personas civiles. Del total de víctimas, 40 pertenecían al departamento nariñense<sup>1111</sup>.

A la situación de Nariño se le suma que en 2023 hubo un incremento de eventos por MAP y MUSE en resguardos indígenas del pueblo Awá. El 15 de agosto, la OACP indicó que 18 personas, mayoritariamente del pueblo Awá, habían sido afectadas por el uso indiscriminado de artefactos explosivos. En respuesta a esta situación, la AICMA activó un plan de emergencia de acompañamiento a la población civil para mitigar el riesgo<sup>1112</sup>; sin embargo, y pese al esfuerzo institucional, los eventos se siguieron presentando en los meses restantes del año<sup>1113</sup>. Al respecto, miembros de la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) le expresaron al Instituto Kroc que, dado que el Acuerdo Final estableció que el programa de desminado debe realizarse en concertación con los pueblos étnicos, —y que además el pueblo Awá se encuentra priorizado para el desarrollo de estas actividades— sus integrantes le manifestaron al Ministerio de Defensa la necesidad de que el desminado sea humanitario y no operacional. No obstante, no fue posible llegar a un acuerdo sobre este tema<sup>1114</sup>.

---

1110 "Datos Abiertos. Registro de información de afectación por MAP y MUSE e intervención", *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 30 de noviembre de 2023, <https://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/datos-abiertos>

1111 Ibid.

1112 "Comunicado de Paz. El uso de minas antipersonal atenta contra las comunidades de Nariño y constituye un crimen de guerra", *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 14 de agosto de 2023, [https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Documents/COMUNICADO\\_OACP\\_AGO14.pdf](https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Documents/COMUNICADO_OACP_AGO14.pdf)

1113 "Minas antipersona siguen dejando víctimas: miembro de la comunidad indígena Awá perdió su vida por esta causa en Nariño", *Infobae*, 11 de noviembre de 2023, [https://www.infobae.com/colombia/2023/11/11/minas-antipersona-siguen-dejando-victimas-miembro-de-la-comunidad-indigena-awa-perdio-su-vida-por-esta-causa-en-narino/?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Twitter](https://www.infobae.com/colombia/2023/11/11/minas-antipersona-siguen-dejando-victimas-miembro-de-la-comunidad-indigena-awa-perdio-su-vida-por-esta-causa-en-narino/?utm_medium=Social&utm_source=Twitter); Alto Comisionado Paz (@ComisionadoPaz), "Deploramos el hecho en el que hoy cuatro habitantes de La Llanada y Ricaurte, Nariño, fueron víctimas de minas antipersonal, (MAP), una de ellas, Cristóbal Navstacuas del Pueblo Awá falleció. Exigimos a los grupos armados acatar la prohibición de estos artefactos por el DIH", Tweet, 9 de noviembre de 2023, <https://x.com/ComisionadoPaz/status/1722776705650028860?s=20>; Comisión Nacional de Territorios Indígenas (@CNTI\_Indigena), "Por otro lado, las familias de los resguardos Awá Hojal La Turbia, Santa Rosita, Quejuambí Feliciano, Sangulpí Palmar y Piedra Sellada tienen fuertes restricciones de movilidad, debido a factores como el recrudecimiento del conflicto, la instalación de minas anti personales y la presencia de actores armados ilegales", Tweet, 2 de septiembre de 2023, [https://x.com/CNTI\\_Indigena/status/1697969485016117697?s=20](https://x.com/CNTI_Indigena/status/1697969485016117697?s=20)

1114 Integrantes (Unidad Indígena del Pueblo Awá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, El Diviso, Nariño, 1 de junio de 2023.



Aunque los indicadores D.264 y D.MT.1 en el SIPO muestran un cumplimiento del 100% para el “Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito, creado e implementado” y “100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información”, la creciente problemática de MAP en el país exige una ejecución urgente de las acciones delineadas en el Plan Operativo, además de la continua medición de estos indicadores. La escalada de eventos en los resguardos del pueblo Awá subraya la necesidad de adoptar medidas concertadas para limpiar prioritariamente los territorios de MAP y MUSE, conforme a lo estipulado en el Acuerdo Final.

Finalmente, el Instituto Kroc considera que las autoridades implementadoras de este compromiso deben aplicar el principio de integralidad del Acuerdo de Paz para orientar las decisiones que se adopten en este asunto. Su avance es determinante para la implementación de compromisos contenidos en otros puntos del Acuerdo Final, como aquellos asociados a los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador y/o Restaurador (TOAR). Particularmente, el avance en la concertación de acciones para la descontaminación de minas en los territorios del pueblo Awá puede facilitar que las personas comparecientes implementen TOAR en el marco del Caso 02 de la JEP, que prioriza la situación de violaciones a los derechos humanos en los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas.



### Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos

**El Gobierno nacional elaboró y socializó la hoja de ruta de la estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico con las entidades competentes, pero no adoptó los mecanismos jurídicos para implementarla.** El Acuerdo Final le encomendó al Gobierno nacional la tarea de implementar una estrategia específica de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. Durante 2021 y 2022, la Secretaría de Transparencia, con el apoyo de la UNODC, elaboró un documento de diagnóstico que contiene la caracterización de la corrupción en el Sistema de Valor del Narcotráfico (SVN), construyó el mapa de riesgos de corrupción asociados a los eslabones del SVN, y formuló la hoja de ruta para prevenir o mitigar los riesgos de corrupción<sup>1115</sup>.

1115 “D.309 Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 20 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XAGgdawSIA3TpLJ3>



Dándole continuidad al proceso de implementación, durante el primer semestre de 2023 la Secretaría de Transparencia adelantó 17 eventos territoriales de socialización en la ciudad de Bogotá y en los departamentos de Antioquia, Nariño y Valle del Cauca<sup>1116</sup>. A través de estos espacios, la Secretaría de Transparencia dio a conocer los resultados del documento de caracterización de la corrupción en el SVN y del mapa de riesgos. Asimismo, puso en conocimiento de las entidades la propuesta de adoptar la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico a través de los Programas de Transparencia y Ética Pública<sup>1117</sup>, contemplados en el artículo 31 de la Ley 2195 de 2022<sup>1118</sup>. Además, los encuentros territoriales fueron empleados para sensibilizar y capacitar a las servidoras y los servidores públicos de las entidades responsables de implementar la estrategia y de las instancias de coordinación institucional respecto de la necesidad de incorporar acciones para la prevención y lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico<sup>1119</sup>.

En el último trimestre de 2023, la Secretaría de Transparencia sometió a consulta ciudadana el texto del proyecto de decreto por medio del cual establece las condiciones que deben cumplir las entidades responsables de formular e implementar los Programas de Transparencia y Ética Pública, y a través del que adopta el documento denominado “Estándares de los Programas de Transparencia y Ética Pública”<sup>1120</sup>. Una vez expedido el decreto, las entidades del orden nacional tendrán un año para adoptar los respectivos programas, y las entidades territoriales contarán con un plazo de dos años. De los aspectos destacables del proyecto de decreto se encuentra la obligación de las entidades de ejecutar los controles y llevar a cabo los reportes definidos en el documento de estándares. Esto facilitará hacerle seguimiento a la estructuración y ejecución de las acciones desarrolladas por cada entidad en el marco de la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.

El Instituto Kroc reconoce que los esfuerzos desarrollados por la Secretaría de Transparencia en 2023 se encuentran encaminados a completar este compromiso. No obstante, el indicador del PMI presenta un rezago de seis

---

1116 Ibid.

1117 Ibid.

1118 Congreso de la República, Ley 2195 de 2022, “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y de dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 51.921 (Colombia, 2022).

1119 “D.309 Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 20 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XAGgdawSIA3TpLJ3>

1120 Secretaría de Transparencia, Proyecto de Decreto “Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 4 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 y se acogen los Estándares de los Programas de Transparencia y Ética Pública”.



años, pues debía cumplirse en 2017<sup>1121</sup>. Por ello, es necesario impulsar la adopción de los respectivos programas por parte de las entidades priorizadas por la estrategia, así como la ejecución y seguimiento de las acciones a las que haya lugar.

**El Gobierno nacional contempló medidas dirigidas a luchar contra el narcotráfico a través de la persecución de bienes y finanzas ilegales, así como del desmantelamiento de organizaciones criminales, y del control de insumos, precursores y sustancias químicas utilizados para la producción de drogas ilícitas.** En 2023, el Gobierno nacional lanzó la Política Nacional de Drogas y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Ambos instrumentos, que se articulan entre sí, cuentan con secciones destinadas a luchar contra el narcotráfico por medio de la persecución de bienes y finanzas ilegales, a través del control de insumos, precursores y sustancias químicas utilizados para la producción de drogas ilícitas, y del desmantelamiento de organizaciones criminales. Este último objetivo se articula con la Política de Desmantelamiento, la cual fue expuesta en sección de este informe del Punto 3.

Particularmente, la Política Nacional de Drogas aborda la problemática a través del pilar Asfixia y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana la trata en la sección denominada “Estrategia para abordar el problema mundial de las drogas”. Las políticas señalan que uno de sus objetivos prioritarios consiste en identificar a los actores que se dedican al lavado de recursos por el narcotráfico, la corrupción y otras economías ilícitas. Para ello, es fundamental la articulación con la política nacional de lucha contra el lavado de activos de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y del apoyo del sector de seguridad. Además, los instrumentos indican que la extinción de dominio estará encaminada a impedir que las estructuras criminales usufructúen los activos ilícitos. Para ello, tal y como lo señala la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, el sector Seguridad Nacional y Justicia debe fortalecer capacidades humanas y técnicas de inteligencia y contrainteligencia, y la investigación y judicialización<sup>1122</sup>. Los bienes extinguidos del narcotráfico, según la Política Nacional de Drogas, se destinarán a espacios de reducción de daños como los espacios de consumo a menor riesgo<sup>1123</sup>.

---

1121 “D.309 Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada”, *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 20 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XAGgdawSIA3TpLJ3>

1122 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 86; Ministerio de Defensa Nacional. Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (2022-2026) (Bogotá, 2023), 54-55.

1123 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 79.



En cuanto a la persecución penal, las políticas indican que se deben alinear las normas y capacidades institucionales de la FGN, la Rama Judicial, la Policía Nacional y las demás entidades involucradas en implementar “una política criminal armónica en contra de delitos de mayor afectación urbana”, dentro de los cuales se encuentra el microtráfico<sup>1124</sup>. Además, uno de los objetivos del pilar Asfixia consiste en crear estrategias que permitan comprender y abordar de manera integral el tráfico de drogas, para que así sea posible reducir el fenómeno y desarticular redes criminales multifacéticas<sup>1125</sup>. Por otra parte, la Política Nacional de Drogas, en articulación con la Política de Seguridad y con el Plan Nacional de Política Criminal, señala que uno de sus objetivos consiste en promover el fortalecimiento de las capacidades y los medios de cooperación para enfrentar, a nivel internacional, delitos como el lavado de activos y el narcotráfico<sup>1126</sup>. Para disminuir la violencia e impactar el mercado del narcotráfico, la Política Nacional de Drogas concibió los diálogos con grupos armados organizados y los procesos de sometimiento y desmantelamiento como un mecanismo adecuado. En el marco de esos procesos, se debe contar con la participación de la sociedad civil<sup>1127</sup>.

Frente al control estratégico de insumos, precursores y sustancias químicas utilizados para la producción de drogas ilícitas la Política Nacional de Drogas señala que se actualizará el sistema de control y se fortalecerán los mecanismos de detección de desvío de sustancias esenciales para la producción de drogas de origen natural, así como los sistemas de regulación del combustible en zonas de frontera. Respecto de las drogas de origen sintético, la Política reconoce la dificultad de controlar los precursores utilizados para la producción de este tipo de drogas, pues no se encuentran incorporados en los listados internacionales. Por ello, el instrumento prevé el fortalecimiento de acciones de coordinación alrededor del SAT y el uso de tecnología. Finalmente, para ambos casos la política precisa que se requiere de una actualización normativa, mejorar las capacidades técnicas y tecnológicas, el fortalecimiento de controles y ajustes institucionales y tácticos<sup>1128</sup>.

---

1124 Ministerio de Defensa Nacional. Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (2022-2026) (Bogotá, 2023), 58; Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 87.

1125 Ministerio de Defensa Nacional. Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (2022-2026) (Bogotá, 2023), 58; Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 88.

1126 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 87.

1127 Ibid.

1128 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Bogotá, 2023), 84-85; Ministerio de Defensa Nacional. Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (2022-2026) (Bogotá, 2023), 56.



## Prevención del consumo y salud pública

**El PND 2022- 2026 estableció acciones dirigidas a la intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas, a pesar de no contar con el Plan Nacional de Intervención Integral ni el Sistema Nacional de Atención al consumidor de drogas ilícitas.** El Plan Plurianual de Inversiones para la Paz asignó COP 9.349 millones para dar cumplimiento al componente de prevención del consumo y salud pública del Acuerdo Final<sup>1129</sup>. Adicionalmente, para desarrollarlo establece la creación de dos políticas públicas: la nueva Política Nacional de Drogas y la Política Nacional de Salud Mental y Colectiva<sup>1130</sup>.

Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco del proceso participativo para el diseño de la nueva Política Nacional de Drogas, las comunidades destacaron la importancia de la atención al consumo de sustancias psicoactivas mediante el fortalecimiento de la oferta institucional de prevención basada en evidencia y la generación de conocimiento científico sobre esta problemática<sup>1131</sup>. En este sentido, dentro de su pilar Oxígeno, la política cuenta con un eje específico enfocado en el cuidado integral, la salud pública y los derechos humanos<sup>1132</sup>. Este eje establece cuatro objetivos específicos: i) promover la salud integral e integrada y prevenir el consumo de sustancia psicoactivas<sup>1133</sup>, ii) garantizar el acceso a la detección, tratamiento y atención de los problemas por consumo de sustancias psicoactivas<sup>1134</sup>, iii) promover estrategias de reducción de riesgos, daños y estigmas asociados al uso de sustancias psicoactivas e iv) impulsar la inclusión, protección social y cuidado de las personas que usan drogas con enfoque territorial y comunitario<sup>1135</sup>.

Por otra parte, el PND 2022-2026 contempla que el Ministerio de Salud y Protección Social, actualice la Política Nacional de Salud Mental y Colectiva<sup>1136</sup>. Para esto, deberá contemplar acciones que incidan en los determinantes

1129 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial De La Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

1130 Ibid.

1131 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 20.

1132 Ibid.

1133 Esta acción tiene un especial énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

1134 En este punto se destaca la importancia de los CAMAD como oferta de servicios de tratamiento e intervención que puede proporcionar respuestas a la variedad de usuarios de sustancias.

1135 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 79.

1136 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 Colombia Potencia Mundial de La Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

sociales de la salud mental, dentro de los cuales se destaca el consumo problemático de sustancias psicoactivas. Asimismo, el PND advierte la necesidad de avanzar hacia un sistema de salud garantista, universal y basado en un modelo preventivo y predictivo<sup>1137</sup>. La prevención del consumo de sustancias psicoactivas se entiende dentro del PND como uno de los determinantes sociales que deben atenderse para dar cumplimiento a estas características del sistema. De manera relacionada, la Política Nacional de Drogas estableció estrategias para reconocer la relación entre salud mental y consumo de drogas, toda vez que la primera constituye una condición base para el desarrollo personal integral y el despliegue de capacidades para el adecuado desempeño en la vida cotidiana<sup>1138</sup>.

El PND y las políticas que de éste se derivan cuentan con herramientas para cumplir con el objetivo que persigue el Acuerdo Final en materia de prevención de consumo. No obstante, los compromisos normativos del Acuerdo Final no han experimentado avances y hasta el momento no se ha creado formalmente el Programa Integral ni se ha expedido el decreto que crea el Sistema Nacional de Atención al Consumidor. La PGN ha llamado la atención sobre la importancia de tomar decisiones urgentes alrededor de la consolidación institucional de un sistema de atención al consumo que establezca lineamientos de política pública concretos a nivel nacional<sup>1139</sup>. Igualmente, el Instituto Kroc encuentra preocupante la falta de indicadores encaminados a medir el éxito de las estrategias previstas por el PND y la Política Nacional de Drogas<sup>1140</sup>, pues dentro de los 227 indicadores que se encuentran en Sinergia, no se encuentra ninguno relacionado con este tema<sup>1141</sup>.

**El Gobierno nacional avanzó en acciones para fortalecer la atención y no estigmatización de las personas consumidoras de sustancias psicoactivas, y aún hace falta fortalecer instrumentos de gestión del conocimiento.** El Sistema Integrado de Protección Social registró la atención por consumo de sustancias psicoactivas de 70.974 personas durante la vigencia 2022. El 74,47% (52.851) de los registros corresponden al sexo masculino y el 25,27%

1137 Ibid.

1138 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 74.

1139 Procuraduría General de la Nación, Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, (Bogotá, 2023), <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%C%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

1140 Fundación Ideas para la Paz, "El Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo: Apuestas, preocupaciones y recomendaciones", (Bogotá, 2023), 8, [https://storage.ideaspaz.org/documents/fip\\_acuerdodepazpnd\\_final24o423.pdf](https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_acuerdodepazpnd_final24o423.pdf)

1141 "Sinergia", Departamento Nacional de Planeación, 26 de diciembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>





(17.932) al sexo femenino<sup>1142</sup>. De acuerdo con la información contenida en el SIIPO, 165 personas no reportaron su sexo y en otros 26 casos el mismo no fue definido<sup>1143</sup>. Adicionalmente, con el fin de eliminar las barreras de acceso a los servicios de atención de personas que consumen sustancias psicoactivas, el Ministerio de Salud y Protección Social realizó un convenio con la Universidad de los Andes<sup>1144</sup>, el cual tuvo como resultado el diseño de cuatro cursos<sup>1145</sup> encaminados a fortalecer a los equipos psicosociales, equipos de salud no especializados y a la comunidad en general para el cuidado de la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas<sup>1146</sup>. En el marco de estos cuatro cursos participaron 2.646 personas<sup>1147</sup>.

El Ministerio de Salud y Protección Social en el primer trimestre de la vigencia 2023 realizó la encuesta territorial para identificar las estrategias implementadas por cada departamento para prevenir la estigmatización de los consumidores y consumidoras. De acuerdo con lo reportado, fueron implementadas estrategias<sup>1148</sup> para eliminar el estigma y discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género en 19 departamentos<sup>1149</sup>. Por su parte, como fue referenciado anteriormente, la Política Nacional de Drogas expedida por el Gobierno nacional estableció un eje de cambio de narrativas que resalta la importancia de disminuir el estigma y las prácticas de discriminación social sobre los consumidores de drogas, entendiendo que el consumo es un asunto de salud pública y derechos humanos<sup>1150</sup>. La política promueve una comprensión informada sobre el

---

1142 "D.462 Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Dxj9dqwSJArU5K92>

1143 Ibid.

1144 El Convenio se realizó con el fin de aunar esfuerzos y recursos técnicos, administrativos, financieros y logísticos para el desarrollo de capacidades en actores comunitarios, del sector salud y otros sectores, en cuidado de la salud mental, detección temprana de sus alteraciones, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación integral, con énfasis en el consumo de sustancias psicoactivas.

1145 i) Caja de herramientas - curso de fortalecimiento de los equipos psicosociales y comunidad en general para el cuidado de la salud mental; ii) Caja de herramientas - curso de fortalecimiento de las competencias de los equipos de salud no especializados para la atención integral en salud mental – MHGAP; iii) Caja de herramientas - curso de fortalecimiento de las competencias del talento humano en salud para el abordaje del consumo de sustancias psicoactivas; iv) Caja de herramientas - curso de profundización para el fortalecimiento de las competencias del talento humano en salud para el manejo de trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas nuevas y emergentes.

1146 "D.462 Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas", *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleentidadindicador/UBqmeKwSJAqM7AbcYqVr>

1147 Ibid.

1148 Los departamentos que más estrategias realizaron se encuentran en Cundinamarca, Nariño y Meta.

1149 "D.G.6 Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI", accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleentidadindicador/XBAbcYquZKxJFhferq9i>

1150 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 95.



fenómeno de las drogas, por lo que propone la difusión de información basada en evidencia que incorpore el análisis de los factores sociales, económicos y de salud que influyen en todas las etapas de este fenómeno<sup>1151</sup>. Esta estrategia de difusión incluye talleres, charlas, materiales informativos y campañas de comunicación, entre otras acciones<sup>1152</sup>.

Adicionalmente, la Política Nacional de Drogas contempla la necesidad de fortalecer la gestión del conocimiento para construir capacidades de respuesta frente al consumo de sustancias psicoactivas<sup>1153</sup>. Por tal razón, sectores de expertos han recomendado realizar un nuevo Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas que se repita con una periodicidad regular<sup>1154</sup>, de tal forma que pueda mejorar constantemente su metodología y permita hacer análisis comparados en el tiempo<sup>1155</sup>. Además, la política incluye otras acciones como el fortalecimiento del Observatorio de Drogas de Colombia y el monitoreo y evaluación de la política como insumo para la mejora continua basada en la evidencia<sup>1156</sup>. Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social presentó los resultados del informe del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas de Salud Mental y de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas. Dentro de los resultados, el Instituto Kroc destaca que tan sólo el 44,74% de las entidades territoriales han adelantado la apropiación y adopción de la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas y sólo el 50% de las entidades lo ha hecho para la Política de Salud Mental<sup>1157</sup>.

---

1151 Ibid.

1152 Ibid.

1153 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 10.

1154 Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, "Comentario de Política: Política de drogas Colombia 2023-2032: Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo", (Bogotá, 2023), 11, <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/ebb88272-4be1-41b5-87d9-642c1952ed0d/content>

1155 Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, "Comentario de Política: Sembrando Vida, Desterramos el Narcotráfico Política Nacional de Drogas (2023-2033)" (Bogotá, 2023), 11, [https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/10/comentario.pol\\_drogas\\_diagramado\\_final.pdf](https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/10/comentario.pol_drogas_diagramado_final.pdf)

1156 Ministerio de Justicia y del Derecho. Política Nacional de Drogas 2023-2033 "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" (Bogotá, 2023), 80.

1157 "D. 435 Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento", accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleentidadindicador/U0j3aKwS-JAAbcYqKt6Jq>



## 4. Implementación del Punto 4 desde una perspectiva territorial

El Decreto 362 de 2018<sup>1158</sup> reglamentó la composición y funciones de las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS, con el fin de facilitar la implementación exitosa de este programa y la transformación positiva de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito. Para esto, fueron creados a nivel regional los Consejos Asesores Territoriales (CAT) y en los municipios las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP)<sup>1159</sup> y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES)<sup>1160</sup>.

A pesar de ello, las instancias PNIS no han sido incidentes en la implementación del programa. Durante el último año de implementación, el Instituto Kroc observó algunos espacios reactivados con los CMES que reflejaron la necesidad de fortalecer las capacidades de sus miembros para el cumplimiento de las funciones que le fueron otorgadas por el Decreto 362 del 2018. Sobre esta situación, a través de los Barómetros Regionales, el Instituto Kroc hizo un análisis de los desafíos que enfrentaron las instancias territoriales en cinco subregiones PDET<sup>1161</sup>, prestando especial atención a la reactivación de los CMES en los departamentos de Arauca y Norte de Santander.

En primer lugar, frente a los desafíos que enfrentan los CMES en las cinco subregiones PDET<sup>1162</sup> analizadas, el Instituto Kroc observó cinco retos compartidos: i) la falta de convocatorias regulares a las instancias; ii) el limitado acompañamiento para fortalecer su proceso organizativo y conocimiento sobre los componentes del PNIS; iii) la ausencia de planes de acción a corto

---

1158 Presidencia de la República, Decreto Ley 362 de 2018 “Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS” (Colombia, 2018).

1159 Las Comisiones Municipales de Planeación Participativa desempeñan un papel crucial en el marco del PNIS. Sus responsabilidades incluyen la coordinación de propuestas de Asambleas Comunitarias para el PISDA, la integración del PNIS en planes de desarrollo locales y regionales, y la promoción de la participación de organizaciones sociales y grupos poblacionales en la planificación y ejecución de los PISDA, con énfasis en enfoques territoriales, étnicos y de género. Además, estas comisiones sirven como canales de rendición de cuentas periódicas a las Asambleas Comunitarias, mantienen la comunicación con los Consejos Asesores Territoriales, e impulsan la armonización de plazos acordados entre el Gobierno nacional y las comunidades. Su función es esencial para facilitar la implementación exitosa del PNIS y la transformación positiva de los territorios afectados por cultivos ilícitos. Presidencia de la República Decreto Ley 362 de 2018 “Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS”, artículo 2.2.5.2.4, (Colombia, 2028).

1160 Los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento tienen como objetivo principal realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes comunitarios y municipales, como el PISDA y los PAI. Su responsabilidad incluye presentar informes a las Asambleas Comunitarias, Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Presidencia de la República Decreto Ley 362 de 2018 “Funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS”, artículo 2.2.5.2.5, (Colombia, 2028).

1161 Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, Alto Patía-Norte del Cauca, Catatumbo y Arauca.

1162 Ibid.

y mediano plazo; iv) la ausencia de informes de seguimiento y evaluación del PNIS y los PISDA; y, v) la disparidad subregional en la implementación participativa del PNIS.

Estos desafíos fueron evidenciados durante la puesta en marcha de la segunda fase del componente de AAI<sup>1163</sup> explicados anteriormente, pues los espacios con los CMES fueron usados por la DSCI como escenarios de socialización del componente, a través de citaciones individuales a representantes de organizaciones y presidentes de las Juntas de Acción Comunal, más no como espacios convocados de manera colectiva para concertar el proceso de modificación a los acuerdos voluntarios.

Ante esto, líderes y lideresas comunitarios, delegados y delegadas del CMES<sup>1164</sup> consultados por el Instituto Kroc a nivel territorial<sup>1165</sup> enfatizaron en la necesidad de reactivar el funcionamiento de las instancias PNIS como escenarios para el diálogo y la construcción participativa. A su vez, destacaron que requieren información oportuna para evaluar y monitorear la implementación del PNIS, y que se garantice la participación de los liderazgos y sus contribuciones en todas las etapas de implementación del programa.

En segundo lugar, respecto a la reactivación de los CMES, desde octubre de 2023 se inició la preparación del encuentro con el Comité de Seguimiento en Tibú, Norte de Santander, con el propósito de dar cumplimiento a la Circular 004 del 11 de agosto de 2023<sup>1166</sup> que orienta la participación de delegados, delegadas y comunidades ante las instancias de coordinación y gestión del PNIS. De este espacio el Instituto Kroc destaca tres acciones. La primera, la convocatoria sistemática en los cuatro núcleos veredales PNIS realizada por la DSCI, donde participaron 2.007 familias que pertenecen a las 88 veredas con presencia del programa. Esto con el objetivo de adelantar asambleas informativas y la actualización de las delegaciones existentes<sup>1167</sup>. La segunda, la renovación de los delegados y delegadas que representan a las comunidades ante esta instancia, con el fin de darles mayor legitimidad y fortalecer los canales de comunicación. Para ello, la DSCI socializó el quehacer

---

1163 Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), Resolución No. 0014 del 18 de mayo de 2023, "Por medio de la cual se crea la segunda fase de la Asistencia Alimentaria Inmediata del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)" (Bogotá, Colombia: 18 de mayo de 2023).

1164 Líder (delegado CMES) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Tibú, Norte de Santander, 22 de diciembre de 2023.

1165 Líder (delegado CMES), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 11 de diciembre de 2023.

1166 Agencia de Renovación del Territorio, Circular Administrativa No. 0004 11-08-2023 (Bogotá, 22 de diciembre de 2023).

1167 Funcionaria (DSCI-PNIS, ART), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 15 de diciembre de 2023.



de la instancia y realizó la postulación y elección de 42 delegados y delegadas. La tercera, la DSCI contrató enlaces territoriales que han hecho parte de organizaciones sociales o procesos comunitarios de base en el territorio, con el propósito de restablecer la confianza, mejorar la interlocución entre pares y el relacionamiento entre los actores involucrados en la implementación del programa.

Finalmente, en el municipio de Araucita (Arauca), el 27 y 28 de febrero de 2023, la DSCI reactivó el CMES<sup>1168</sup> con el objetivo de realizar la evaluación y seguimiento a los operadores que suministran insumos a familias cultivadoras de los proyectos a corto plazo en el 2022. Producto de la sesión surgió el compromiso de adelantar una caracterización para identificar las problemáticas del PNIS y las acciones de mejora correspondientes. Otra sesión fue realizada el 10 de octubre para evaluar y hacer seguimiento al operador “402 familias por la paz productivas”, así como la aceptación de la renegociación de los acuerdos voluntarios firmados por las familias en el marco de la implementación de la segunda fase del componente de AAI. Como conclusión, los delegados y las delegadas del CMES señalaron que sus recomendaciones frente al sobrecosto de los insumos y la baja calidad de materias primas entregados por el operador no han sido tenidas en cuenta y que, por tanto, el espacio carece de poder decisorio. Igualmente, mencionaron que las directrices fueron realizadas desde el nivel nacional sin tener en cuenta al Comité de Seguimiento<sup>1169</sup>.

En este sentido, el Instituto Kroc resalta que para mejorar la participación incidente de los líderes y las lideresas de estos municipios, con ocasión de la reactivación de los CMES, es necesario que se reconozcan y cumplan las funciones para las que fueron creadas las instancias PNIS, incluidos las CMPP y los CAT, y se fortalezcan las capacidades de las personas miembros para tal fin.

---

1168 Funcionaria (DSCI-PNIS, ART), entrevista realizada por el Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 13 de diciembre de 2023.

1169 Firmante (Acuerdo de Paz), entrevista realizada por el Instituto Kroc, mediante llamada telefónica, 22 de diciembre de 2023.



## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 4

**Al Ministerio de Justicia y del Derecho:** establecer el mecanismo para materializar las estrategias de la Política Nacional de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” 2023-2033, asegurando la inclusión de proyecciones financieras y fiscales, preferiblemente a través de un documento CONPES. Además, coordinar las acciones de implementación de esta política con los instrumentos derivados del Acuerdo Final, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI), los Planes Integrales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) o su nuevo programa de reconversión. Coordinar esta política con las instancias de participación del Acuerdo Final, como las instancias del PNIS, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). Es necesario que la política publique el capítulo específico sobre el enfoque de género y se adelante la consulta con las comunidades étnicas. Resulta muy importante la inclusión de indicadores y recursos específicos para los enfoques diferenciales en el Plan de Acción de esta política.

**Al Ministerio de Defensa:** articular la implementación de la Política de Defensa con la implementación de los ejes Oxígeno y Asfixia de la Política Nacional de Drogas. Para el eje Oxígeno, es necesario que se realicen análisis de riesgo en las zonas priorizadas en la sustitución de cultivos. Para el eje Asfixia, se destaca la importancia de establecer estrategias que apuesten, principalmente, a la desestructuración de redes criminales y demás actores del sistema criminal relacionado con la producción de sustancias psicoactivas y economías ilícitas asociadas.

**A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) o quien haga sus veces, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), al Ministerio de Justicia y del Derecho, y a la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI):** definir una estructura de implementación clara y de alto nivel que permita implementar articuladamente las acciones de competencia del Ministerio de Justicia y la DSCI, así como de las otras instituciones con competencia en la implementación de la política. El mecanismo de coordinación que plantea la Política Nacional de Drogas puede ser una oportunidad para lograr dicha articulación.



**A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI):** aprovechar el impulso que ofrece la Política Nacional de Drogas para implementar los compromisos del proceso de sustitución de cultivos de uso ilícito de las familias PNIS y así promover un tránsito a economías lícitas sostenibles siguiendo los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final. Para lograrlo, es necesario trabajar articuladamente con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP), las instancias PNIS y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). De tal manera, es necesario articular el nuevo programa de economías ilegalizadas con el Modelo de Intervención Integral que propone la política. Asimismo, fortalecer técnica y financieramente a los Comités Municipales de Seguimiento y Evaluación (CMES) y a los Comités Municipales de Planeación y Participación (CMPP) para que puedan cumplir con las funciones asignadas en el Decreto 362 de 2018. Finalmente, poner en marcha en todos los municipios PNIS la Circular 004 del 11 de agosto de 2023 con el propósito de fortalecer la incorporación del enfoque de género y el fortalecimiento de la participación de las mujeres en las instancias PNIS.

**A la Secretaría de Transparencia:** desarrollar y poner en marcha la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asegurar que la Secretaría cuente con los mecanismos adecuados y oportunos para mitigar y prevenir los impactos de la corrupción asociada al narcotráfico, pues la estrategia permite comprender el fenómeno de manera integral y holística a través de la información pertinente proveída por todas las entidades.

**Al Ministerio de Salud y Protección Social:** desarrollar las herramientas que trae el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para las estrategias de reducción de consumo de sustancias psicoactivas y definir la consolidación institucional del Sistema de Atención al Consumo previsto en el Acuerdo Final con el fin de orientar concretamente la política pública a nivel nacional. El Instituto



Kroc destaca la importancia de actualizar los datos acerca del consumo de sustancias psicoactivas en el país, de tal forma que las decisiones relacionadas con este tema que se adopten se ajusten a la realidad de la problemática en Colombia. El fortalecimiento de los mecanismos de gestión de conocimiento sobre este asunto es indispensable para la adecuada implementación de los compromisos contenidos en el Acuerdo Final.

#### Tabla 9. Normas pendientes de implementación del Punto 4



Tramitar 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 las y los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito en línea con lo establecido en el Acuerdo Final.



Tramitar las reformas legislativas necesarias para que puedan imponerse sanciones a las personas que otorgaron el aval a las y los candidatos o personas elegidas que hayan sido sancionadas penalmente.


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el seguimiento a la implementación.





## Punto 5.

### Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto



La garantía de los derechos de las víctimas se estableció como la columna vertebral del Acuerdo Final. Para esto, las partes acordaron en el Punto 5 la adopción de medidas encaminadas a la garantía del derecho a la justicia, por medio de la creación de la JEP, encargada de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas en el marco del conflicto, siguiendo un paradigma de justicia restaurativa. En igual sentido, a través de la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD), las partes buscaron garantizar el derecho a la verdad, a través del esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto y la búsqueda de las personas desaparecidas. Finalmente, para garantizar el derecho a una reparación integral, el Punto 5 estableció una serie de compromisos para fortalecer la política de reparación ya existente y articularla con los nuevos programas y planes creados por el Acuerdo Final, como los PDET.

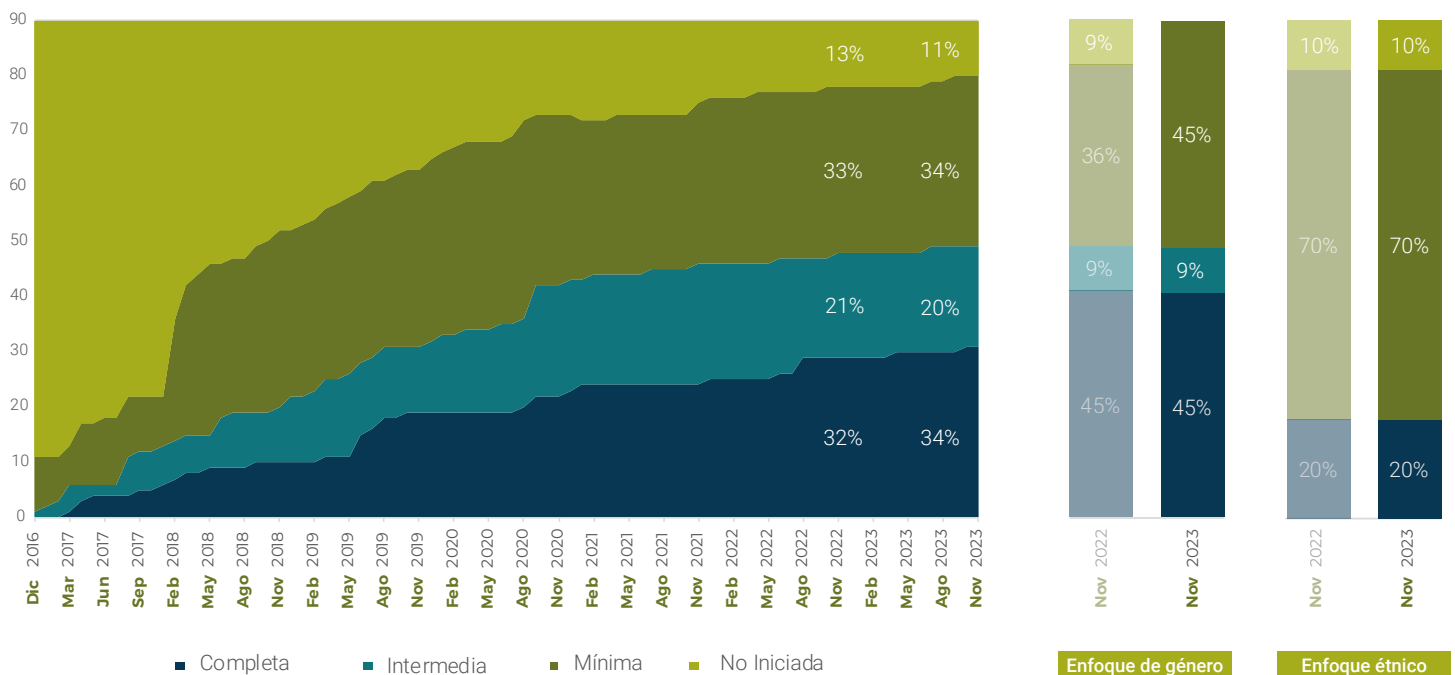
En este periodo de reporte, el Punto 5 experimentó algunos cambios leves en sus niveles de implementación. Estos cambios estuvieron relacionados con la puesta en marcha del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CSM) y la presentación de su primer informe de actividades, la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas por parte de la UBPD, y la presentación del proyecto de reforma a la Ley 1448 de 2011. También el Instituto Kroc destaca avances como la apertura del macrocaso 11 de la JEP, sobre violencia sexual y otras violencias basadas en género. De la misma forma, registró obstáculos para avanzar en compromisos, como el fortalecimiento del programa de reparación colectiva que continuó presentando dificultades y retrasos en su implementación. Para la fecha de corte de este informe, la JEP todavía no había proferido la primera sentencia e impuesto las sanciones propias. Además, el Instituto Kroc encontró algunos retos importantes en la implementación de los enfoques étnico y de género en el marco del trabajo de la UBPD.

# 1. Estado de la implementación del Punto 5 a noviembre de 2023

De acuerdo con el Gráfico 24, para el periodo de reporte el 11% de las disposiciones del Punto 5 no había iniciado su implementación, el 34% se encontraba en estado mínimo, el 20% en estado intermedio y el 34% estaba en estado completo. Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, aumentó en dos puntos porcentuales el número de disposiciones en nivel completo (de 32% a 34%), disminuyendo en un punto porcentual las disposiciones en estado intermedio de implementación (de 21% a 20%). Este aumento fue producto, por un lado, de la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas por parte de la UBPD. Después de desarrollar una metodología específica y de llevar a cabo un proceso de contrastación de fuentes, la UBPD presentó la cifra de 103.838 personas dadas por desaparecidas. Por otro lado, obedeció a la puesta en marcha y consolidación del CSM.

**Gráfico 24**

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 5 (dic. 2016 - nov. 2023)





El porcentaje de disposiciones sin iniciar disminuyó en dos puntos porcentuales, pasando de 13% a 11% y las disposiciones en nivel mínimo aumentaron en un punto porcentual, de 33% a 34%. Este cambio fue consecuencia de la presentación del primer informe de actividades del CSM, en el marco de su mandato de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe Final “Hay Futuro si Hay Verdad”, presentado por la CEV en junio de 2022. Igualmente, correspondió a la presentación por parte del Gobierno nacional del proyecto de ley de reforma a la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) en septiembre de 2023. Entre otros, el proyecto busca ajustar la política de reparación integral a los compromisos contenidos en el Acuerdo Final.

A pesar de los cambios en los niveles de implementación en algunos de los compromisos contenidos en el Punto 5, es necesario encontrar rutas de acción que permitan avanzar en aquellas disposiciones que se encuentran sin iniciar o en un nivel mínimo de implementación. Estas disposiciones principalmente corresponden a compromisos relacionados con la política de reparación integral y las garantías de no repetición. De no tomar acciones urgentes, es posible que estos compromisos no se cumplan en el tiempo que fue previsto para ello en el Acuerdo Final.

Hasta noviembre de 2023, todas las disposiciones con enfoque de género del Punto 5 (0% sin iniciar) se habían iniciado, a diferencia de noviembre de 2022 (periodo en el que el 9% estaba sin iniciar) cuando aún no se había iniciado el compromiso relacionado con la presentación de informes del CSM incorporando el enfoque territorial, diferencial y de género. Como resultado, durante este periodo, las disposiciones en estado mínimo aumentaron en nueve puntos porcentuales, pasando de 36% en 2022 a 45% en 2023. Las disposiciones en estado completo e intermedio de implementación permanecieron en 9% y 45%, respectivamente, mismos porcentajes registrados en el 2022.



Durante el 2023, las disposiciones con enfoque étnico del Punto 5 no tuvieron cambios cuantitativos. Las disposiciones completas se mantuvieron en 20%, en estado intermedio 0%, en estado mínimo 70% y sin iniciar 10%. La ausencia de cambios se debe a la falta de avances significativos en compromisos que requieren la inclusión del enfoque étnico como el Plan Nacional de Derechos Humanos, la atención psicosocial a víctimas del conflicto de pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom, pocos avances en la atención en los procesos de reparación de sujetos colectivos de los pueblos étnicos y la falta de procesos de consulta para la implementación de los TOAR en territorios colectivos.

## 2. Estado de la implementación del Punto 5 según el PMI

El Punto 5 cuenta con 38 indicadores del PMI, subdividido en tres pilares: i) Justicia y Verdad; ii) Reparación integral para la construcción de Paz; y, iii) Derechos Humanos. De éstos, 14 tienen fecha de inicio y fin antes de 2023, y 24 indicadores tienen fecha de inicio antes de 2023 y fin después de 2023 (ver [Anexo Técnico](#)). Esta información permite evidenciar que una tercera parte de los compromisos del Punto 5 son de implementación temprana (fecha fin entre 2017 y 2022), mientras que el resto son de implementación de largo plazo (fecha fin de 2026 a 2031).

A noviembre de 2023, el Instituto Kroc identificó que la mayoría de los indicadores con fecha fin anterior a 2023 superaron el 75% de las metas. Dichos indicadores corresponden a la creación y puesta en marcha de las entidades que componen el Sistema Integral para la Paz (SIP), a los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad y a la creación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos. Lo cual coincide con la cantidad de compromisos identificados por el Instituto Kroc en un nivel intermedio o completo del Acuerdo Final. No obstante, vale la pena aclarar que la mayoría de los compromisos en nivel alto o intermedio corresponden a las actividades propias de las entidades del SIP que no cuentan con indicadores en el PMI pero frente a las cuales el Instituto Kroc hace seguimiento.

Adicionalmente, de los 14 indicadores con fecha fin anterior a 2023, tres indicadores tienen un rezago en su implementación: E.E.6, E.E.7 y E.E.13, éste último con un avance del 0%. Esto explica, en parte, el nivel de compromisos que se encuentran sin iniciar o en estado mínimo de implementación.



De los 24 indicadores con fecha fin después de 2023, la mayoría de éstos (23 indicadores) reporta avances inferiores al 50%, lo cual es consecuente con el alto nivel de compromisos en estado mínimo y sin iniciar. El Instituto Kroc alerta sobre el bajo nivel de implementación de estos indicadores, teniendo en cuenta el tiempo que resta para la implementación del Acuerdo Final.

De los 38 indicadores incluidos en el Punto 5, hay 13 indicadores para el enfoque étnico, de los cuales seis reportan 0% de avance, y tres indicadores para el enfoque de género, los cuales reportan avances por debajo del 50%, uno de éstos reportando avances del 0%. Estos datos son consecuentes con los niveles de implementación para los enfoques de género y étnico en el Punto 5, pues si bien se presentan algunos avances, la mayoría de estos compromisos se encuentran en niveles mínimos o incluso no han iniciado su implementación.

Finalmente, el Instituto Kroc destaca que, si bien los 38 indicadores tienen ficha técnica, en la mayoría de estos indicadores las entidades responsables no han sido sistemáticas y rigurosas en sus reportes al SIPO. Adicionalmente, de los 24 indicadores que tienen fecha fin posterior a 2023, en seis casos nunca se ha registrado información.

Con base en lo anteriormente expuesto, el estado de implementación del Punto 5 evidencia la urgencia de encontrar rutas de acción para acelerar un alto porcentaje de las disposiciones asociadas a este punto que se encuentran en los niveles mínimos y sin iniciar. Sobre todo, se debe prestar especial atención a aquellos indicadores que debían haber culminado su implementación antes de 2023 y que presentan avances inferiores al 75% y, en un caso, avances del 0%. Este panorama debe motivar a los actores implementadores a tomar acciones urgentes para avanzar en los compromisos relacionados con la reparación integral a las víctimas y las garantías de no repetición.



### 3. Principales avances y retos del Punto 5 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 5 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CSM):</b> inició sus labores y presentó su primer informe de actividades.</p>	<p><b>CSM:</b> superar los obstáculos para entrar en funcionamiento después de su creación, como la falta de personería jurídica, lo cual demoró el inicio de sus actividades.</p>
<p><b>Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD):</b> consolidó el universo de personas dadas por desaparecidas que presentó la cifra de 103.838 personas a noviembre de 2023.</p>	<p><b>UBPD:</b> incorporar los enfoques de género y étnico tras la adopción de decisiones que podrían restringir su abordaje.</p>
<p><b>Jurisdicción Especial para la Paz (JEP):</b> imputó a máximos responsables en los casos 01 (Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP), 02 (Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)), 03 (Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado) y 05 (Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca).</p>	<p><b>JEP:</b> superar las demoras en la resolución de amnistías.</p>
<p><b>JEP:</b> realizó dos audiencias de reconocimiento de responsabilidad.</p>	<p><b>JEP:</b> emitir sentencias e imponer las sanciones propias.</p>
<p><b>JEP:</b> abrió el Caso 011 sobre violencias sexuales, reproductivas, basadas en género y crímenes por prejuicio.</p>	<p><b>JEP:</b> garantizar la participación de las víctimas y comparecientes que han experimentado riesgos en su seguridad para presentarse ante esta jurisdicción.</p>
<p><b>Instituciones estatales:</b> avanzaron en el alistamiento para la imposición de sanciones propias.</p>	<p><b>Gobierno nacional:</b> superar rezagos en la implementación del programa de reparación colectiva, que cuenta con una alta representación de pueblos étnicos.</p>
<p><b>Gobierno nacional:</b> presentó el proyecto de reforma de la Ley 1448 de 2011.</p>	<p><b>UARIV y Sistema Integral para la Paz (SIP):</b> resolver la falta de articulación y coordinación en la implementación de la política de reparación a víctimas y el SIP.</p>
<p><b>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV):</b> avanzó en algunos planes de retorno y reubicación.</p>	



## Componente de verdad

**A pesar de algunas dificultades para su puesta en marcha, el CSM presentó su primer informe de actividades, el cual incluyó aspectos sobre los enfoques de género y étnico.** Una vez presentado su Informe Final, la CEV instaló en junio de 2022 el CSM<sup>1170</sup>, el cual experimentó algunos retos para entrar en funcionamiento después de su creación<sup>1171</sup>. Dichos retos estuvieron relacionados, principalmente, con las dificultades propias de ser una entidad sin personería jurídica. Tal condición, que lo hace ser una instancia de una naturaleza única a nivel estatal<sup>1172</sup>, se sumó a la determinación de la CEV de que sus recursos sean administrados por la JEP<sup>1173</sup>, así como las dificultades con el pago de honorarios a sus integrantes<sup>1174</sup> y las gestiones administrativas para conformación del equipo técnico. Sólo hasta octubre de 2023 el CMS pudo contratar a todo el equipo<sup>1175</sup>. Adicionalmente, presentó retos respecto de la conformación misma del CSM<sup>1176</sup> y del desarrollo de una metodología para el seguimiento y monitoreo de la implementación de las recomendaciones de la CEV<sup>1177</sup>.

1170 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

1171 Comisión de la Verdad, Resolución 019 del 26 de abril de 2022, "Por la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017" (Bogotá, Colombia: 26 de abril de 2022).

1172 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de diciembre de 2023.

1173 Funcionaria (CSM), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de agosto y 11 de diciembre de 2023; Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de diciembre de 2023; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-strm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1174 Ibid.; Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 412, <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>

1175 Ibid.

1176 Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (@CRecomendac), "El CSM lamenta mucho la decisión de @rettberg\_a de retirarse del Comité. Le agradecemos todo su trabajo y dedicación durante estos meses. Esperamos contar con su apoyo en la academia para impulsar las recomendaciones", Tweet, 30 de agosto de 2023, <https://twitter.com/CRecomendac/status/1697027052916879560>; Angelika Rettberg (@rettberg\_a), "Me permito informar que me retiro del @CRecomendac. A cada uno/a de mis colegas mis respetos y plena admiración. Ha sido un honor y un placer trabajar con ustedes a lo largo de este año, lleno de retos y aprendizajes", Tweet, 30 de agosto de 2023, [https://twitter.com/rettberg\\_a/status/1696965368743415978](https://twitter.com/rettberg_a/status/1696965368743415978); Funcionaria (CSM), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de agosto de 2023.

1177 Funcionaria (CSM), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de agosto de 2023; Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 410, <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>

A pesar de estos retos y dificultades, en julio de 2023 el CSM presentó su primer informe de actividades, el cual incluyó las acciones realizadas durante su primer año de funcionamiento, una revisión temática sobre la inclusión de las recomendaciones de la CEV en el PND 2022-2026 y algunas propuestas de seguimiento y coordinación con el Gobierno nacional. También evaluó la agenda legislativa relacionada con la implementación de las recomendaciones<sup>1178</sup>.

El CSM realizó un análisis sobre la inclusión de las recomendaciones de la CEV en el PND 2022-2026. Para tal propósito, el CSM organizó las 67 recomendaciones contenidas en el capítulo de “Hallazgos y Recomendaciones” siguiendo la misma estructura temática de la CEV y las contrastó con aquellas incluidas en el PND para determinar si habían sido incorporadas en este plan. Además, el CSM incluyó una estrategia para contribuir a la articulación interinstitucional con las demás ramas del poder público y las organizaciones de la sociedad civil, así como algunas recomendaciones en el presupuesto y los planes de acción de las entidades gubernamentales<sup>1179</sup>.

Con base en el análisis hecho por el CSM, el informe concluyó que en el texto final del PND fueron incorporadas 14 de las 67 recomendaciones incluidas en el capítulo de Hallazgos y Recomendaciones del Informe Final de la CEV, lo que representa un 20,89% del total. Las recomendaciones incluidas se relacionan con los ejes de construcción de paz, víctimas, democracia, narcotráfico, seguridad, paz territorial y aquellas dirigidas a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Consecuentemente 53 recomendaciones, es decir el 79,10% del total, no fueron desarrolladas por el PND. En su informe, el CSM no encontró planes, programas o proyectos en el PND para implementar recomendaciones relacionadas con los temas de impunidad, acceso a la justicia y transformaciones culturales. En este capítulo del informe, también hizo mención del hundimiento, en el Congreso de la República, del artículo que proponía que las entidades gubernamentales, después de un análisis de viabilidad, implementaran de manera progresiva las recomendaciones de la CEV<sup>1180</sup>.

---

1178 Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad, “¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?” (Bogotá, 2023); Jurisdicción Especial para la Paz (JEP Colombia), “¿Cómo va la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad?”, YouTube, 26 de julio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=RZuDXEN9iLs&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=RZuDXEN9iLs&ab_channel=JEPColombia)

1179 Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad, “¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?” (Bogotá, 2023).

1180 Ibid.; Fundación Ideas para la Paz y Del Capitolio al Territorio, “Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz” (Colombia, 2023), 155, <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>





Específicamente desde los enfoques diferenciales, el informe reconoció como uno de los retos del CSM “[i]ncrementar el apoyo a los enfoques diferenciales especialmente con jóvenes, mujeres, personas LGBTIQ+, Indígenas y Afros, tanto en la implementación de las recomendaciones, por parte de la institucionalidad, es vital, como en el seguimiento y monitoreo que realice el CSM a estas”<sup>1181</sup>. Adicionalmente, al valorar las recomendaciones incluidas en el PND, el CSM hizo un análisis de éstas en clave de género, tanto en las valoraciones de aquellas que se integraron al PND, como en aquellas que se encuentran parcialmente incluidas. Además, en el análisis que realizó de las recomendaciones agrupadas por sector de gobierno, en tres sectores hay menciones a recomendaciones con enfoque de género<sup>1182</sup>. El informe concluyó con un llamado al Gobierno nacional y a distintos sectores a difundir el Informe Final de la CEV para consolidar la paz, prevenir la repetición de eventos pasados, y establecer los derechos humanos como pilar fundamental. Sobre el trabajo del CSM, la Instancia Especial de Mujeres resaltó en su más reciente informe<sup>1183</sup> su establecimiento y funcionamiento y el nombramiento de una mujer en su presidencia actual<sup>1184</sup>.

El CSM junto con la UIAP y el DNP, adelantaron un trabajo para el seguimiento a las recomendaciones de la CEV. En ese sentido, construyeron una matriz con las 104 recomendaciones priorizadas por el Gobierno nacional, y llevaron a cabo mesas de trabajo con las entidades y sectores responsables de su implementación. Lo anterior, con el propósito de contar con la información adecuada y suficiente para determinar los avances y retos en la implementación de estas recomendaciones<sup>1185</sup>.

Finalmente, en relación con el seguimiento a las recomendaciones de la CEV, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas profirió la Resolución 53/22 del 13 de julio de 2023, en la cual reconoció la importancia del trabajo hecho por este órgano en el esclarecimiento de los patrones y causas del conflicto armado en Colombia, y destacó la importancia de vigilar la implementación de las recomendaciones hechas por la CEV en su Informe Final, como instrumento clave para el cumplimiento integral del Acuerdo

---

1181 Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad, “¿Por qué la implementación de las recomendaciones son una apuesta de país?” (Bogotá, 2023), 54.

1182 Ibid.

1183 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, “Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios” (Bogotá, 2023).

1184 Se trata de Marina Gallego Zapata, integrante del CMS y coordinadora nacional de la Ruta Pacífica de las Mujeres.

1185 Funcionaria (CSM), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de agosto y 11 de diciembre de 2023; Funcionarios (UIAP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de septiembre de 2023.



Final<sup>1186</sup>. Por lo tanto, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la OACNUDH que, por un periodo renovable de dos años, “ofrezca e intensifique la asistencia técnica y el fomento de la capacidad a las autoridades nacionales y locales y a otros actores pertinentes con recursos adicionales específicos para ayudar a Colombia a implementar las recomendaciones” de la CEV, con especial énfasis en las víctimas y aplicando una perspectiva de género y étnica<sup>1187</sup>.

**En marzo de 2023, Luz Janeth Forero Martínez fue escogida como la nueva directora de la UBPD para el periodo 2023-2028.** El 2 de marzo de 2023, después de un proceso de selección a cargo del Comité de Escogencia convocado por el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>1188</sup>, fue anunciada la elección de Luz Janeth Forero Martínez como la nueva directora de la UBPD<sup>1189</sup>, quien se posesionó el 14 de abril de 2023. Sobre la escogencia de Forero Martínez como la nueva directora, algunas organizaciones de víctimas manifestaron sus preocupaciones, al considerar que su trayectoria estaba ligada al ámbito de seguridad y no a la defensa de los derechos de las víctimas, y también teniendo en cuenta las declaraciones de Forero Martínez respecto de la importancia que le daría al enfoque de investigación criminal en los procesos de búsqueda, lo que desconocería el carácter humanitario y

---

1186 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, A/HRC/RES/53/22 (17 de julio de 2023).

1187 Ibid.

1188 Presidencia de la República, Decreto 2612 de 2022 “Por el cual se modifica el Decreto 587 de 2017 por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)”, Diario Oficial 52.261, (Colombia, 2022); Ministerio de Justicia y del Derecho, Resolución 2538 de 2022 “Por la cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)” (Bogotá, Colombia, 30 de diciembre de 2022); “Minjusticia activó Comité de Escogencia para la nueva dirección de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas”, Minjusticia, 3 de enero de 2023, <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/MinjusticiaActivo-Comite-Escogencia-Nueva-Direccion-Unidad-Busqueda-Personas-Dadas-Por-Desaparecidas.aspx>

1189 Comité de Escogencia (@CEscogenciaUBPD), “El Comité de Escogencia anuncia la elección de Luz Janeth Forero Martínez como nueva directora de la @UBPD para el periodo de 2023-2028”, Tweet, 2 de marzo de 2023, <https://twitter.com/CEscogenciaUBPD/status/1631369336077033483?s=20>; “Luz Janeth Forero Martínez es elegida como nueva directora de la UBPD para el periodo 2023-2028”, *Unidad de Búsqueda*, 2 de marzo de 2023, <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/luz-janeth-forero-martinez-nueva-directora-2023/#:~:text=marzo%202023-Luz%20Janeth%20Forero%20Mart%C3%ADnez%20es%20elegida%20como%20nueva%20directora%20de%20el%20periodo%20de%202023%2D2028.>; Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Colombia, 2023), 423-424, <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>



extrajudicial de la UBPD<sup>1190</sup>. Adicionalmente, manifestaron que la forma en que estaba conformado el Comité de Escogencia no permitió la selección de una persona que perteneciera al movimiento de derechos humanos<sup>1191</sup>.

Con posterioridad a la elección algunas organizaciones señalaron que tras la llegada, si bien era prematuro calificar la gestión de la nueva directora, resultaba fundamental que la administración entrante trazara una línea para fortalecer el diálogo y la escucha, así como los esfuerzos por la territorialización del trabajo de la entidad<sup>1192</sup>. Al respecto, la UBPD considera que las medidas adoptadas por la directora en su llegada a la entidad han sido efectivas, entre otras, para la reorganización de los grupos internos de trabajo territorial existentes y la creación de nuevos grupos en el Cesar, Huila, Santander y Eje Cafetero<sup>1193</sup>.

Igualmente, la UBPD avanzó en la concertación, prórroga y suscripción de convenios con instituciones como la RNEC, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Medicina Legal), la UARIV, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), y algunas instituciones académicas<sup>1194</sup>. Además, la UBPD informó que ha profundizado sus canales de articulación y coordinación con la JEP, la FGN y Medicina Legal, en el marco de la colaboración armónica entre las entidades que tienen competencia en materia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas<sup>1195</sup>. Finalmente, la UBPD implementó el Protocolo de articulación para el acompañamiento psicosocial, asistencia funeraria y la participación de familiares en el proceso de búsqueda y entrega digna de personas desaparecidas, suscrito entre la UBPD y la UARIV<sup>1196</sup>.

### **A través de distintas acciones humanitarias, la formulación y adopción de nuevos Planes Regionales de Búsqueda (PRB) y la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas, la UBPD avanzó en el**

1190 "Luz Janeth Forero Martínez es elegida como la nueva directora nacional de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas para el periodo 2023-2028", Caribe Afirmativo, 2 de marzo de 2022, <https://caribeafirmativo.lgbt/luzjaneth-forero-martinez-es-elegida-como-la-nueva-directora-nacional-de-la-unidad-de-busqueda-de-personas-dadaspor-desaparecidas-para-el-periodo-2023-2028%ef%bf%bc/>; "Elección de la nueva directora de la UBPD preocupa a las víctimas por su falta de experiencia en búsqueda y el carácter extrajudicial de la entidad", MOVICE, 10 de marzo de 2023, <https://movimientodevictimas.org/en/eleccion-de-la-nuevadirectora-de-la-ubpd-preocupa-a-las-victimas-por-su-falta-de-experiencia-en-busqueda-y-el-caracter-extrajudicial-dela-entidad-2/>

1191 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1192 Fundación Hasta Encontrarlos, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de noviembre de 2023.

1193 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1194 Ibid.

1195 Ibid.

1196 Ibid.



**cumplimiento de su mandato.** Para la fecha de corte de este informe, la UBPD había establecido como meta la revisión, ajuste y adopción de nuevos PRB, según las particularidades regionales, la manifestación espacial del conflicto armado, la dinámica de la desaparición y sus impactos diferenciales en cada territorio<sup>1197</sup>. De éstos, 20 estaban en fase de implementación, 11 en fase de revisión y ajuste, 21 en proceso de elaboración y 42 no tenían ningún avance<sup>1198</sup>.

Además, en el periodo comprendido en este informe, la UBPD llevó a cabo 16 encuentros entre personas dadas por desaparecidas y encontradas con vida y sus familiares<sup>1199</sup>. Por ejemplo, en noviembre de 2023, dos firmantes del Acuerdo de Paz se reencontraron con su padre en Villavicencio (Meta), quien había desaparecido como consecuencia del conflicto armado hace 40 años. Lo anterior, como resultado de la búsqueda humanitaria y extrajudicial que adelantó la UBPD junto con la familia de las firmantes, en el marco del PRB del Meta<sup>1200</sup>. Asimismo, desde el inicio de su mandato, realizó 244 entregas dignas, de las cuales 66 ocurrieron durante el 2023<sup>1201</sup>. Se destaca la entrega digna de un indígena del pueblo U'wa, quien había sido reclutado por grupos armados en el año 2000 en Cubará, territorio ubicado en los límites entre Arauca, Boyacá y Norte de Santander. Tras un proceso de investigación humanitaria y extrajudicial e identificación de esta persona que duró cerca de seis meses, la UBPD, siguiendo las tradiciones de los U'wa, entregó sus restos a sus familiares<sup>1202</sup>.

Durante el periodo de en este informe, la UBPD completó uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final consistente en la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas. En este sentido, la UBPD adelantó un proceso que incluyó el desarrollo de una metodología técnica para el tratamiento de la información, así como el cruce y la depuración de bases de datos provenientes, entre otros, del CNMH, el Registro Nacional de Desaparecidos y la FGN. Para completar este compromiso trabajó de manera articulada con las entidades que componen el SIP y analizó los registros

---

1197 Ibid.

1198 Ibid.

1199 Ibid.

1200 "Después de 40 años, dos firmantes de la paz se reencontraron con su padre en Villavicencio", *Unidad de Búsqueda*, 28 de noviembre de 2023, <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/villavicencio-meta-reencuentro-firmantes-paz-2023/>

1201 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz", (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1202 "Así fue el regreso de una persona desaparecida en la comunidad indígena U'wa", *Unidad de Búsqueda*, 23 de noviembre de 2023, <https://unidadbusqueda.gov.co/actualidad/arauca-uwa-indigenas-entrega-digna-2023/>



incluidos en el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) de Medicina Legal. Todo lo anterior fue complementado con la revisión de las solicitudes de búsqueda presentadas a la UBPD desde que inició su mandato y el trabajo articulado con organizaciones especializadas de la sociedad civil como Equitas, entre otros<sup>1203</sup>.

Dentro de los retos que la UBPD encontró en el proceso de consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas, el Instituto Kroc destaca la fragmentación de la información y las barreras existentes para la documentación de los hechos. También fue un reto la asignación de valores arbitrarios por parte de algunos sistemas de información, cuando la fecha o el lugar de ocurrencia de los hechos eran desconocidos. Finalmente, el subregistro del fenómeno de la desaparición en el país, lo cual coincide con los hallazgos del Informe Final de la CEV respecto de la desaparición forzada ocurrida en el país<sup>1204</sup>.

Con corte a 31 de enero de 2023, la UBPD presentó la cifra de 104.602 personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado<sup>1205</sup>. No obstante, para la fecha de corte de este informe (noviembre 2023), el universo estaba compuesto por 103.838 personas dadas por desaparecidas. El cambio en la cifra de personas que hacen parte del universo obedece a que éste fue concebido como una herramienta dinámica, que se ajusta con base en el proceso de depuración de las fuentes que lo conforman, así como en la presentación de solicitudes de búsqueda, entre otras<sup>1206</sup>. En este sentido, y como parte del proceso de depuración y contrastación de los registros que conforman las diferentes fuentes de información, la UBPD identificó la existencia de 764 registros duplicados en el universo<sup>1207</sup>.

---

1203 Funcionaria (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón de conflicto armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de septiembre de 2023.

1204 Ibid.; "Proyecto conjunto de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz, junto con el Grupo de Análisis de Datos en Violaciones de Derechos Humanos (HRDAG, por su sigla en inglés)" (Proyecto JEP-CEV-HRDAG); Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, "Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia", en Hay Futuro si hay Verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Bogotá, Colombia, 2022), <https://www.comisiondela-verdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>

1205 Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, "Informe Consolidado de Gestión 2018 – 2023" (Colombia, 2023), 65, <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2023/04/Informe-de-gestio%CC%81n-2018-2023-LMMC-090323-1.pdf>

1206 Funcionaria (UBPD), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de septiembre de 2023.

1207 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).



Del total de personas dadas por desaparecidas incluidas en el universo, 12.923 son mujeres, 88.103 hombres y dos personas LGBTQ+<sup>1208</sup>. Sobre esta última cifra, la UBPD informó que, si bien en el universo se han incluido las variables relacionadas con todos los enfoques diferenciales (entre estas el sexo asignado al nacer, la identidad de género y la orientación sexual de las personas dadas por desaparecidas), debido a las restricciones de información de las fuentes y al subregistro del fenómeno, no todas las fuentes que nutren el universo de personas dadas por desaparecidas tienen información disponible y clasificada sobre la identidad de género y la orientación sexual<sup>1209</sup>. Por otro lado, hay 1.042 registros con datos múltiples, es decir, aquellos casos en los que más de una fuente ha documentado los hechos, pero las características registradas difieren entre las fuentes, y 1.768 registros sin información<sup>1210</sup>.

Respecto de la pertenencia a comunidades étnicas de las personas dadas por desaparecidas, la UBPD informó que del total, 2.154 pertenecen a comunidades indígenas, 2.982 a pueblos negros, afrocolombianos, raizales o palenqueros, 12 al pueblo Rrom, y 59.270 personas no se reconocen como parte de ninguna etnia. Adicionalmente, sobre 37.424 registros no contó con información sobre su pertenencia étnica y 1.996 registraron datos múltiples<sup>1211</sup>.

Sobre la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas, algunas organizaciones manifestaron que, a pesar de ser un compromiso del Acuerdo Final, se trata de un dato meramente estadístico y que esto no necesariamente contribuye a la búsqueda. Además, manifestaron que la existencia de datos repetidos no permite que se conozca con exactitud la magnitud del fenómeno de desaparición en Colombia<sup>1212</sup>.

El Instituto Kroc destaca la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas por cuanto con ella la UBPD completó uno de los compromisos del Acuerdo Final a su cargo. Adicionalmente, porque el dimensionamiento y la caracterización del fenómeno es una tarea fundamental para el desarrollo del Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y los PRB.

---

1208 Ibid.

1209 Ibid.

1210 Ibid.

1211 Ibid.

1212 Fundación Hasta Encontrarlos, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de noviembre de 2023.



Teniendo en cuenta las solicitudes hechas por distintas organizaciones de víctimas<sup>1213</sup>, en noviembre de 2023 la UBPD publicó los nombres de las personas dadas por desaparecidas<sup>1214</sup>. Este hecho, así como la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas no sólo fue un avance respecto de la implementación del mandato de la UBPD. También, fue un paso más en la garantía del derecho a la verdad, en la superación del subregistro de la desaparición en Colombia y en el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, de sus familiares, y de las personas que las buscan.

En febrero de 2023, la UBPD aprobó la “Estrategia de Participación e Incorporación de los Enfoques Diferenciales, Étnicos y de Género, en la Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”<sup>1215</sup>. Esta estrategia integra enfoques diferenciales, de género y étnicos con el objetivo de garantizar los derechos a la participación, la verdad y la reparación de diversas personas, tales como aquellos que buscan, mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, miembros de la comunidad LGBTIQ+, personas mayores, campesinos, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, pueblos Rrom, así como organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas. La estrategia de participación está centrada en la búsqueda y localización de personas desaparecidas en el contexto y a causa del conflicto armado, con el objetivo de encontrar a aquellos que aún están con vida. En los casos de fallecimiento, la estrategia tiene como objetivo, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los restos tomando en consideración los enfoques diferenciales<sup>1216</sup>.

Durante el 2023, y como parte del fortalecimiento de la UBPD y de la implementación de esta estrategia, la entidad creó los Grupos Internos de Trabajo Territorial en Santander, el Eje Cafetero, Huila y Cesar y desplegó 10 enlaces territoriales en materia de participación en los municipios de Leticia

---

1213 Ibid.; MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1214 “Son más que 100.000 desaparecidos”, Unidad de Búsqueda, accedido el 20 de diciembre de 2023, <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/listado-personas-desaparecidas/>; UBPD, “Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz”, (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1215 Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Estrategia de participación e incorporación de los enfoques diferenciales, étnicos y de género, en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (Bogotá, 2023), <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2023/03/Estrategia-de-participacio%CC%81n-V-APROBADA-10.02.23-ajustado-03.03.2023.pdf>

1216 Ibid.



(Amazonas), Mitú (Vaupés), Tunja (Boyacá), Buenaventura (Valle del Cauca), Puerto Carreño (Vichada), Bucaramanga (Santander), Apartadó (Antioquia), Inírida (Guainía) y Mocoa (Putumayo)<sup>1217</sup>.

Si bien el Instituto Kroc reconoce la importancia de este instrumento, así como la inclusión de los enfoques diferenciales, de género y étnico<sup>1218</sup>, algunas organizaciones de víctimas y otros organismos afirmaron que todavía persisten algunos retos importantes en materia de participación. Así las cosas, algunas organizaciones consideraron que la UBPD pretendió garantizar la participación a través de talleres informativos sin alcance en las actividades propiamente de búsqueda, pero según su criterio esto es insuficiente de cara a las necesidades de quienes buscan<sup>1219</sup>. Otras consideran que en la práctica no hubo una ruta clara para la participación, pues una vez las víctimas presentan la solicitud de búsqueda, la entidad no da respuesta sobre cómo avanzan los procesos<sup>1220</sup>.

Adicionalmente, manifestaron que persistieron diferentes retos respecto de la territorialización del trabajo de la UBPD, pues siguió faltando autonomía en las regiones para ejecutar el mandato de la entidad, y que, en algunos casos, los familiares y personas que buscan encontraron más apoyo en otras entidades, como la FGN, para adelantar labores de búsqueda en el territorio<sup>1221</sup>. Las organizaciones mencionaron la necesidad de mejorar los equipos territoriales a través de la vinculación de personas buscadoras y víctimas a los equipos de trabajo, pues además de contribuir a la participación, podría garantizar que los conocimientos adquiridos por estas personas sean incluidos en los procesos de búsqueda que adelanta la entidad<sup>1222</sup>. Aunado a lo anterior, el Instituto Kroc constató algunas dificultades para la articulación y el relacionamiento

---

1217 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1218 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, enero - marzo de 2023*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/3n203x84880>

1219 Fundación Hasta Encontrarlos, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de noviembre de 2023.

1220 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1221 Ibid.

1222 Ibid.





interinstitucional<sup>1223</sup>, lo que impactó, entre otros, la ejecución de los PRB, el acceso a la información en los territorios y la identificación de los cadáveres recuperados<sup>1224</sup>.

Por su parte, la UBPD reconoció que entre los retos que incidieron en la implementación de esta estrategia estuvo la persistencia del conflicto armado en algunas regiones del país y la construcción de confianza con las víctimas y sus organizaciones<sup>1225</sup>. La PGN reconoció la adopción de esta estrategia. No obstante, puso de presente la necesidad de socializar la ruta de participación establecida con las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades, sobre todo en aquellos lugares en donde se están formulando e implementando los PRB<sup>1226</sup>.

**El Gobierno nacional dispuso en el PND 2022-2026 la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.** Si bien no hace parte de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Paz, el Instituto Kroc destaca la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, por medio del artículo 198 del PND 2022-2026<sup>1227</sup>. El propósito de este sistema es facilitar la articulación, coordinación y cooperación entre las distintas entidades que tienen competencia para buscar a las personas dadas por desaparecidas en Colombia<sup>1228</sup>. El Sistema será liderado por la UBPD, junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, contará con la participación de la sociedad civil, en especial de las mujeres y personas buscadoras, y se articulará con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) y con el SIP

1223 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 442, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacion%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>; Fundación Ideas para la Paz y Del Capitolio al Territorio, "Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 114, <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>

1224 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 442, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacion%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

1225 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1226 Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 429, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacion%CC%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

1227 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023).

1228 Los objetivos del Sistema Nacional de Búsqueda incluyen: i) materializar la articulación, coordinación y cooperación entre las diferentes ramas del poder público; ii) implementar el Plan Nacional de Búsqueda (PNB); y iii) formular una política pública integral en la materia.



Una vez proferido el PND 2022-2026, la UBPD y el Ministerio de Justicia y del Derecho iniciaron un proceso participativo para la elaboración del decreto reglamentario del Sistema Nacional de Búsqueda. Así, llevaron a cabo siete encuentros con distintos sectores, incluidas las víctimas y organizaciones que buscan, para recoger insumos para la construcción del decreto<sup>1229</sup>. En noviembre de 2023 fue publicado el borrador del decreto reglamentario para recoger las observaciones y comentarios pertinentes<sup>1230</sup>.

El Instituto Kroc considera que la adopción e implementación del Sistema Nacional de Búsqueda puede impactar de manera positiva la implementación de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final relacionados con: i) la articulación interinstitucional con otras entidades con competencias en materia de búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas, como Medicina Legal y la FGN; ii) el fortalecimiento e implementación adecuada del PNB y los PRB; iii) la coordinación interinstitucional con las entidades competentes en materia de orientación y atención psicosocial para los familiares de las personas dadas por desaparecidas, como la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social; iv) la participación adecuada y efectiva de los familiares y las personas buscadoras ante la UBPD; y v) el acceso a la información necesaria para la búsqueda; entre otros.

### **Se reportaron acciones para la implementación del enfoque de género, pero persistieron retos en los procesos de búsqueda y la territorialización.**

En primer lugar, el Instituto Kroc considera que fue muy importante la continuidad de la Mesa de Asistencia Técnica de Género liderada por la UBPD y la JEP. Esta Mesa<sup>1231</sup>, que estuvo a cargo de la CEV hasta la finalización de su mandato, fue reinstalada en diciembre de 2022 por estas dos entidades<sup>1232</sup>. En 2023 sesionó 11 veces tanto a nivel nacional (nueve)

1229 Funcionarios (Ministerio de Justicia y del Derecho), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de agosto de 2023.

1230 Ibid.; Departamento Nacional de Planeación, "Por el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, incluyendo a las víctimas de desaparición forzada", Sucop, accedida el 20 de diciembre de 2023, <https://www.sucop.gov.co/entidades/minjusticia/Normativa?IDNorma=15070>. Al corte de este informe, dicho decreto aún no había sido adoptado.

1231 La Mesa busca, entre otras, "desarrollar estrategias que visibilicen la desaparición como una grave violación a los derechos humanos con fuertes impactos sobre las mujeres, y promover la recepción de solicitudes de búsqueda de mujeres, niñas y personas LGBTQ+ dadas por desaparecidas": Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, octubre - diciembre de 2022*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://10.7274/5712m616q6v>

1232 Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (@UBPDColombia), "Con la Mesa de Género se busca desarrollar estrategias que visibilicen la desaparición como una grave violación a los #DDHH con fuertes impactos sobre las mujeres y promover la recepción de solicitudes de búsqueda de mujeres, niñas y personas LGBTQ+ dadas por desaparecidas", Tweet, 7 de diciembre de 2022, <https://twitter.com/UBPDColombia/status/1600628474158497792>



como territorial (dos)<sup>1233</sup> y contó con la participación de organizaciones de mujeres, feministas y de personas LGBTIQ+, bajo la coordinación de la UBPD<sup>1234</sup>. No obstante, algunas organizaciones manifestaron que la Mesa se estaba convirtiendo en un espacio meramente informativo y no de asistencia técnica, lo cual desnaturalizaría el propósito para el cual fue concebida. La misma UBPD señaló que las organizaciones que integran la Mesa le han expresado preocupación por el desdibujamiento de su rol<sup>1235</sup>. Otros desafíos que fueron identificados por las organizaciones incluyeron la necesidad de fortalecer la descentralización de la Mesa y garantizar una articulación entre ésta y los equipos territoriales de la UBPD, para que aquello que se aborda y/o acuerda allí, se materialice en el trabajo de estos equipos<sup>1236</sup>. Los espacios regionales permitieron, además, identificar debilidades en la materialización del enfoque de género en los procesos que adelantan los equipos territoriales para la búsqueda<sup>1237</sup>.

En segundo lugar, el Instituto Kroc resaltó durante el 2022 la creación y reglamentación del Grupo Interno de Trabajo de Enfoques Diferenciales y de Género dentro de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales, mediante la Resolución 124 de 2022<sup>1238</sup>. Aunque, durante el 2023 la UBPD presentó propuestas de transformación del grupo. De acuerdo con lo informado por esta institución, las apuestas estratégicas de la nueva dirección en el fortalecimiento territorial requerían reorganizar los cargos adscritos a este Grupo, con el fin de tener mayor planta en los equipos territoriales, sin afectar el trabajo que desde el enfoque de género hace la Dirección. Esta reorganización la concretó la UBPD con la eliminación de los cargos de coordinación que tenía el Grupo, manteniendo a las personas referentes de cada uno de los enfoques y ampliando los enlaces territoriales de enfoques diferenciales<sup>1239</sup>.

---

1233 Las mesas regionales se llevaron a cabo en Cali y en Cúcuta.

1234 Mesa de Asistencia Técnica de Género (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, UBPD y JEP, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023).

1235 Ibid.

1236 Ibid.; Reunión entre organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ con Antonia Urrejola, experta internacional en derechos humanos designada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, OACNUDH, Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2023).

1237 Mesa de Asistencia Técnica de Género (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, UBPD y JEP, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023).

1238 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

1239 Funcionaria (UBPD), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 18 y 19 de mayo de 2023;



Igualmente, la entidad señaló que busca transitar de un modelo en el que el desarrollo técnico de la implementación de los enfoques estaba en cabeza de la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales, a un modelo en el que todas las áreas de la entidad tengan responsabilidades y competencias en la incorporación de estos enfoques<sup>1240</sup>. Estos cambios generaron preocupación entre integrantes de la Mesa de Asistencia Técnica de Género y la Instancia Especial de Mujeres ante el riesgo de perder los avances que este grupo tuvo tanto interna como externamente en los procesos de búsqueda, así como, por las consecuencias que podría acarrear con la invisibilización de este enfoque en la implementación del mandato de la entidad<sup>1241</sup>.

De acuerdo con la UBPD, para fortalecer los enfoques diferenciales estableció un cargo específico de asesor adjunto a la dirección de la entidad y en cada grupo territorial vinculará a una persona con responsabilidades en fortalecimiento de la participación y los enfoques diferenciales, integradas directamente a la Dirección Técnica de Participación, Contacto con las Víctimas y Enfoques Diferenciales. Estas personas harán énfasis en un enfoque u otro, según el contexto territorial, pero tendrán responsabilidades en todos los enfoques. Adicionalmente, la UBPD revisó los manuales de funciones del personal vinculado a la entidad, asegurando la incorporación de funciones articuladas al desarrollo del enfoque de género<sup>1242</sup>. Para la UBPD, estas acciones fortalecen la estrategia de transversalización del enfoque de género al no estar centralizado exclusivamente en un equipo en el nivel central<sup>1243</sup>. Para 2024, la entidad identificó tres líneas estratégicas de fortalecimiento del enfoque de género en todos los procesos: i) fortalecimiento institucional; ii) pilotaje de investigación humanitaria y extrajudicial con enfoque feminista; y iii) relacionamiento estratégico<sup>1244</sup>.

---

1240 UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1241 Mesas de Asistencia Técnica de Género (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, UBPD y JEP, Bogotá, Colombia, 9 y 30 de mayo de 2023); Reunión entre organizaciones de mujeres y personas LGBTQ+ con Antonia Urrejola, experta internacional en derechos humanos designada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, OACNUDH, Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2023); Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, "Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios" (Bogotá, 2023).

1242 Mesa de Asistencia Técnica de Género (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, UBPD y JEP, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023); UBPD, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, diciembre de 2023).

1243 Funcionaria (UBPD), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de mayo de 2023; Funcionarias (UBPD), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de mayo de 2023.

1244 Mesa de Asistencia Técnica de Género (evento al que asistió el equipo técnico del Instituto Kroc, UBPD y JEP, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023).



El Instituto Kroc considera que las líneas estratégicas para el enfoque de género planteadas por la UBPD para 2024 pueden aportar en la superación de estos retos. Sin embargo, aunque reconoce como importante la apuesta por la transversalidad de los enfoques en todos los procesos de la entidad en el nivel nacional y territorial, identifica como un desafío lograr el alcance específico que requiere la implementación de cada uno de los enfoques en la propuesta territorial presentada. Especialmente, teniendo en cuenta que la relevancia que tiene la experticia en cada enfoque en el proceso de búsqueda no puede obviarse.



## Componente de justicia

**La SRVR avanzó en las imputaciones de los macrocasos abiertos a la fecha de corte de este informe, pero persistieron retos en la participación de víctimas y en la determinación de las propuestas de sanciones propias.**

La SRVR avanzó con imputaciones en los casos 01<sup>1245</sup>, 02<sup>1246</sup>, 03<sup>1247</sup> y 05<sup>1248</sup>. Durante el año 2023 y hasta la fecha de corte de este informe, la SRVR profirió cinco autos de determinación de hechos y conductas, en los cuales imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 79 comparecientes. Esto es el 50% del total de las imputaciones realizadas por la JEP, que desde el inicio de su mandato, ha imputado a 148 máximos responsables<sup>1249</sup>.

- **Caso 01. Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP**

En el marco del Caso 01<sup>1250</sup>, la SRVR le atribuyó crímenes de guerra y lesa humanidad a 10 integrantes del antiguo Comando Conjunto Central de las

1245 Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP.

1246 Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño).

1247 Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado.

1248 Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca.

1249 "JEP ha imputado a 148 máximos responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad en el conflicto armado", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 5 de diciembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-jep-ha-imputado-a-148-maximos-responsables-de-crimenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-en-el-conflicto-armado.aspx>

1250 Auto No. 01 del 4 de julio 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "Primera imputación regional en el Caso 01", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 7 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-primera-imputacion-regional-en-el-caso-01-jep-imputa-crimenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-a-10-integrantes-del-antiguo-coma.aspx>



extintas FARC-EP<sup>1251</sup>. Entre los crímenes de guerra imputados estuvo la toma de rehenes, homicidios, atentados a la dignidad personal, tratos crueles e inhumanos y, entre los crímenes de lesa humanidad imputados, estuvieron otras privaciones graves de la libertad, asesinatos, desaparición forzada, esclavitud, violencia sexual, tortura y otros actos inhumanos<sup>1252</sup>.

En esta segunda imputación dentro del Caso 01, y primera imputación regional, la SRVR determinó que estos antiguos miembros del Comando Conjunto Central de las extintas FARC-EP materializaron, en el sur del Tolima, Quindío y Huila, las políticas trazadas por el antiguo Secretariado en torno al secuestro y que se clasifican en tres tipos: i) secuestros para financiar la organización; ii) secuestros para forzar el intercambio por guerrilleros presos; y iii) secuestros para contribuir a mantener el control territorial<sup>1253</sup>. Con las imputaciones regionales, la SRVR ahondó en el esclarecimiento de los secuestros cometidos por las extintas FARC-EP en las distintas regiones del país y las diferencias y similitudes en la forma de operar.

Entre otros aspectos clave, en la decisión la SRVR explicó cómo funcionaba el Comando Conjunto Central y la Comisión Financiera Manuelita Sáenz<sup>1254</sup>, sus orígenes, cómo estaba compuesto y estructurado, y en qué regiones del país operaba. Así, argumentó que si bien el Comando Conjunto Central tenía un menor tamaño respecto de otras estructuras de las extintas FARC-EP, jugó un papel importante en la manera como la extinta guerrilla adoptó la política de financiarse a través de los secuestros, y también realizó privaciones de la libertad con fines de control territorial<sup>1255</sup>.

---

1251 Los imputados por la SRVR son Luis Eduardo Rayo, conocido como "Marlon"; Enoc Capera Trujillo, "Giovanni"; Jhon Jairo Oliveros Grisales, "Armando Pipas"; Nelson Antonio Jiménez Gantiva, "Gonzalo"; Édgar Ramírez Medina, "Onofre Camargo"; Víctor Hugo Silva, "Erick" o "el Chivo"; Raúl Agudelo Medina, "Olivo Saldaña" y Wilson Ramírez Guzmán, conocido como "Teófilo". La SRVR determinó que son máximos responsables por su liderazgo y que ostentaron el mando sobre los seis frentes, tres columnas y tres compañías, además de las comisiones Financiera Manuelita Sáenz y Política René González que componían el Comando Conjunto Central. La SRVR determinó que Álvaro Henner López, conocido como "J.J" o "Jhon Jairo Paz Guevara" y Gustavo Bocanegra Ortégón, "Donald", son máximos responsables por su participación. Aunque no tuvieran mando sobre las estructuras del Comando Conjunto Central son responsables de hechos graves y representativos del secuestro en Tolima.

1252 Auto No. 01 de 4 de julio 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "Primera imputación regional en el Caso 01", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 7 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-primera-imputacion-regional-en-el-caso-01-jep-imputa-crmenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-a-10-integrantes-del-antiguo-coma.aspx>

1253 Ibid.

1254 Ibid. Esta Comisión creó un complejo sistema de financiamiento por medio de "nóminas" de extorsión enfocado en sectores de la región: arroz, transporte, café, petrolero, contratación pública y energía, así como tasas a la cerveza y a la gasolina, identificando personas y empresas que debían aportar una tasa, o ser secuestrados como penalidad.

1255 Ibid. Esto ocurrió especialmente en los municipios de Ortega, Chaparral, Coyaima, Planadas, Ataco y Rioblanco (Tolima).



- Caso 02. Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño)

En el Caso 02, sobre la situación territorial del Pacífico Nariñense, la SRVR profirió el primer Auto de Determinación de Hechos y Conductas (ADHC), mediante el cual imputó a 15 comparecientes de las extintas FARC-EP<sup>1256</sup> que integraron la Columna Móvil Daniel Aldana (CMDA), la Columna Móvil Mariscal Sucre (CMMS) y el Frente 29 del Bloque Occidental Alfonso Cano (antiguo Comando Conjunto de Occidente). Les fue atribuida la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad que ocasionaron daños graves, diferenciados y desproporcionados a comunidades indígenas y negras afrocolombianas, comunidades campesinas, poblaciones urbanas y rurales, mujeres y niñas, personas LGBTIQ+ y al territorio y a la naturaleza de los municipios priorizados en dicho caso<sup>1257</sup>.

En la decisión, la SRVR evidenció la existencia e implementación de una política de control territorial y social de las extintas FARC-EP en los municipios priorizados, la cual tuvo como objetivo establecer, consolidar, defender o retomar la presencia, dominio y control de este grupo armado sobre la población y los territorios considerados geoestratégicos, atendiendo orientaciones y directrices nacionales. Así, la guerrilla pretendió imponerse como “única autoridad” a través del uso de las armas. En el desarrollo de esta política de control territorial y social, la SRVR determinó la existencia de seis patrones macrocriminales<sup>1258</sup>.

---

1256 Los imputados como máximos responsables por planificar, ordenar, facilitar y cometer los hechos fueron: Pablo Catatumbo Torres Victoria, alias “Pablo Catatumbo”, Édgar López Gómez, alias “Pacho Chino”, Luis Eduardo Carvajal Pérez, alias “Rambo o Gustavo”, Hedier Espinosa Feria, alias “Cachorro”, Groelfi Rodríguez Moreno, alias “Ramiro Cortés”, Wilfrido Ávila Fuentes, alias “Mondanga”, Rubiel Torres Mondragón, alias “Tachuela”, Arlez Porras Gómez, alias “Yesid Guevara”, Fabio Murcia Camacho, alias “vitamina”, Jair Enrique Acosta Cuantindioy, alias “Javier Guzmán”, Ricardo Palomino Ducuara, alias “Jairo Perdomo o Chiqui”, Alberto López Palomino, alias “William Santamaría”, José Geidín Castro Chillambo, alias “el Doctor”, Diego Alberto González Castillo, alias “el Pollo” y Juan Carlos Caicedo Ramos, alias “el Gordo”.

1257 Auto 03 de 5 de julio de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); “La JEP atribuye responsabilidad por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad a 15 exintegrantes de las FARC-EP, por hechos cometidos contra Pueblos, Comunidades, Poblaciones y Territorios de Nariño en el Caso 02”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 13 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-atribuye-responsabilidad-por-crimenes-de-guerra-y-crimenes-de-lesa-humanidad-a-15-exintegrantes-de-las-farc-ep-por-h.aspx>

1258 Estos patrones fueron: i) masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas contra pueblos étnicos, población campesina y rural y otros civiles; ii) confinamientos y desplazamientos forzados contra pueblos étnicos, comunidades campesinas y otros civiles; iii) reclutamiento y utilización de niñas y niños indígenas y afrocolombianos; iv) violencia sexual y de género contra mujeres y niñas y violencia por prejuicio contra personas LGBTIQ+; v) uso ilícito y afectaciones por minas antipersonal (MAP) y restos explosivos de guerra (REG); vi) destrucción de la naturaleza y el territorio. Auto 03 de 5 de julio de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); “La JEP atribuye responsabilidad por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad a 15 exintegrantes de las FARC-EP, por hechos cometidos contra Pueblos, Comunidades, Poblaciones y Territorios de Nariño en el Caso 02”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 13 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-atribuye-responsabilidad-por-crimenes-de-guerra-y-crimenes-de-lesa-humanidad-a-15-exintegrantes-de-las-farc-ep-por-h.aspx>



La SRVR explicó que los crímenes ejecutados por los máximos responsables de la extinta guerrilla de las FARC-EP generaron daños graves, diferenciados y desproporcionados contra las mujeres y niñas, las personas LGBTIQ+, las comunidades campesinas, las poblaciones urbanas y rurales, las comunidades negras afrocolombianas y los pueblos indígenas, identificando daños individuales, colectivos y territoriales<sup>1259</sup>.

Adicionalmente, en este caso, la SRVR trabajó en la formulación y concertación de proyectos restaurativos que respondan a las iniciativas y necesidades planteadas por las víctimas, donde los comparecientes pueden desarrollar sus TOAR. En este sentido, en el marco del Sistema Restaurativo, la JEP definió avanzar en cinco líneas restaurativas: i) Ambiental, Territorio y Naturaleza; ii) Acción Integral contra las Minas Antipersonal; iii) Reparación de daños diferenciales y macrovictimización; iv) Memorialización y reparación simbólica; y v) Búsqueda de personas dadas por desaparecidas<sup>1260</sup>. Al respecto, miembros de la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) calificaron el diálogo con la JEP como fluido y señalaron como positiva la coordinación entre la magistratura y la Comisión de Confianza, que está conformada por delegados de las autoridades indígenas autorizados para interlocutar con la jurisdicción<sup>1261</sup>.

El Instituto Kroc destaca esta decisión como un avance en el esclarecimiento de los hechos desde una mirada restaurativa, que además incluyó el territorio y la naturaleza como víctimas, y que fue construida como parte de un proceso dialógico, étnico e intercultural. Además, analizó el impacto diferenciado y desproporcionado de los hechos en contra de las mujeres y niñas, las personas LGBTIQ+, las comunidades campesinas, las poblaciones urbanas y rurales, y las comunidades étnicas.

---

1259 Ibid.

1260 Ibid.; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Pacífico y Frontera Nariñense*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hm50tq61296>; Investigadora (CAPAZ), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 25 de mayo de 2023; Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 25 de mayo de 2023; Consejero (Unidad Indígena del Pueblo Awá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, El Diviso, Nariño, Colombia, 1 de junio de 2023; Visita de la JEP al AETCR "La Variante", (visita a la que asistió el equipo del Instituto Kroc, Tumaco, Nariño, Colombia, 31 de mayo de 2023); Abogados defensores (equipo de defensa de las extintas FARC-EP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Tumaco, Nariño, Colombia, 31 de mayo de 2023.

1261 Consejero (Unidad Indígena del Pueblo Awá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, El Diviso, Nariño, Colombia, 1 de junio de 2023.





- **Caso 03. Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado**

En el marco del Caso 03, la SRVR profirió dos ADHC. La primera decisión se dio en el subcaso Antioquia<sup>1262</sup>, donde la SRVR imputó, entre otros<sup>1263</sup>, al general (r) Mario Montoya Uribe, excomandante del Ejército Nacional, como autor de crímenes de guerra y de lesa humanidad por 130 asesinatos y desapariciones forzadas cometidos cuando el oficial fue comandante de la IV Brigada entre el 2002 y el 2003<sup>1264</sup>. Montoya ha sido el oficial de mayor rango en las fuerzas armadas imputado por la JEP. El Instituto Kroc destaca que uno de los subtenientes imputados en este subcaso (el subteniente Edwin Leonardo Toro Ramírez), también fue individualizado como máximo responsable en el marco del subcaso Casanare y ya aceptó su responsabilidad.

En cuanto al general (r) Montoya Uribe, la SRVR determinó que como comandante de la IV Brigada: i) mintió sobre la producción de bajas pertenecientes a las extintas FARC-EP y se mostró dispuesto a encubrir posibles casos de extralimitación en el uso de la fuerza; ii) presionó a los miembros de las unidades militares adscritas a la IV Brigada, midiéndolos, comparándolos e intimidándolos, para que produjeran bajas; iii) empleó constantemente, cuando se dirigía a sus subordinados, un lenguaje violento que exaltaba el derramamiento de sangre e incitaba al uso indiscriminado de la fuerza letal; y iv) rechazó el reporte de capturas, incautaciones y otros resultados operacionales distintos de las bajas, considerándolas resultados operacionales indeseados<sup>1265</sup>.

---

1262 Auto SUB D – SUBCASO ANTIOQUIA – 062 de 30 de agosto de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); “JEP imputa crímenes de guerra y lesa humanidad al general (r) Mario Montoya y ocho militares más por 130 ‘falsos positivos’ en el oriente antioqueño”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 30 de agosto de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-crímenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-al-general-r-mario-montoya-y-ocho-militares-mas-por-130-falsos-positivos-en.aspx>; Andrés Bermúdez Liévano, “La guerra en los tiempos del general Montoya”, *JusticeInfo*, 7 de septiembre de 2023, <https://www.justiceinfo.net/es/121270-la-guerra-en-los-tiempos-del-general-montoya.html>

1263 La SRVR también imputó a los tenientes coroneles (r) Julio Alberto Novoa Ruiz e Iván Darío Pineda Recuero; al teniente (r) Nelson Enrique Carvajal Chisco; a los subtenientes (r) Emerson Antonio Castañeda Morales, Diego Germán Guzmán Patiño, José Alejandro Ramírez Riaño y Edwin Leonardo Toro Ramírez; y al soldado regular Óscar Iván Mayo Marulanda, todos antiguos integrantes del Batallón de Infantería No. 4 Jorge Eduardo Sánchez’ (BAJES) y retirados del Ejército Nacional.

1264 Auto SUB D – SUBCASO ANTIOQUIA – 062 de 30 de agosto de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); “JEP imputa crímenes de guerra y lesa humanidad al general (r) Mario Montoya y ocho militares más por 130 ‘falsos positivos’ en el oriente antioqueño”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 30 de agosto de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-crímenes-de-guerra-y-lesa-humanidad-al-general-r-mario-montoya-y-ocho-militares-mas-por-130-falsos-positivos-en.aspx>

1265 Ibid.



La SRVR determinó que las conductas no fueron aisladas o casuales. Cada uno de los asesinatos y desapariciones fue resultado de la presión por bajas en combate que estableció la comandancia de la IV Brigada y descendió a través de los distintos niveles de la cadena de mando. Adicionalmente, la SRVR encontró que los ataques contra la población civil fueron generalizados y sistemáticos<sup>1266</sup>.

La imputación del general retirado Mario Montoya y otros militares fue un avance en la judicialización de los hechos ocurridos en el marco del Caso 03, pues muestra el patrón cometido en Antioquia y además porque confirmó lo ocurrido en los cuatro subcasos que ya tienen un ADHC. No obstante, implica retos para la fase de juzgamiento, que requiere de plenas garantías para la SRVR, para la participación de las víctimas y las personas comparecientes. Igualmente, trae retos para la legitimidad de las decisiones de la JEP, pues la SRVR debe adelantar el proceso contra el general retirado Mario Montoya (y, en general, todos los procesos), con la claridad y transparencia suficiente para que la sociedad comprenda el porqué de dichas decisiones<sup>1267</sup>.

La segunda decisión en el marco del Caso 03 se profirió en el subcaso Huila, por medio del Auto 081 de 20 de noviembre de 2023<sup>1268</sup>. En esta decisión, la SRVR imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a 35 comparecientes pertenecientes a la Fuerza Pública<sup>1269</sup>. La SRVR atribuyó 200 asesinatos, incluidas 32 desapariciones forzadas, y ocho tentativas de homicidio a miembros retirados y activos del Ejército Nacional, pertenecientes al Batallón de Infantería No. 26 'Cacique Pigoanza' (BIPIG), al Batallón de Infantería No.

1266 Ibid.

1267 Mariana Escobar Rincón, "Tres retos tras la imputación de la JEP a Mario Montoya", *DeJusticia*, 13 de septiembre de 2023, <https://www.dejusticia.org/tres-retos-tras-la-imputacion-de-la-jep-a-mario-montoya-por/>

1268 Auto SUB D- Subcaso Huila-081 de 20 de noviembre de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "JEP imputa por crímenes de guerra y de lesa humanidad a 35 integrantes del Ejército Nacional en Huila, entre ellos a Jaime Lasprilla Villamizar y a otros cuatro generales (r)", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-por-crimenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-35-integrantes-del-ejercito-nacional-en-huila-entre-ellos-a-jaime-l.aspx>

1269 La SRVR imputó al mayor general Miguel Ernesto Pérez Guarnizo, al general (r) Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar, quien llegó a ser comandante del Ejército Nacional, y al brigadier general William Fernando Pérez Laiseca. También imputó a los mayores generales (r) Édgar Alberto Rodríguez Sánchez y Marcos Evangelista Pinto Lizarazo; al coronel (r) Carlos Yair Salamanca Robles; a los tenientes coroneles (r) Orlando Pico Rivera, Ricardo Andrés López García, Luis Carlos Aguilera Quintero, Domingo Peña Cepeda, Jair Arias Sánchez y los coroneles activos Alejandro León Campos y Faiver Coronado Camero; a los capitanes (r) Jesús Mauricio Jiménez Botina y Miller Damían Forero Cruz; al sargento viceprimero (r) Jhon Esteban Urueta Ballesteros; y a los soldados profesionales (r) Luis Rodolfo Mulcué Sanza, Willinton Espinosa Baquero y Roberto Yesid Quintero Sansa, pertenecientes al Batallón de Infantería No. 26 'Cacique Pigoanza'. Igualmente, imputó a los tenientes coroneles (r) Mario Hernán Duarte Méndez y Ómar Oswaldo Ojeda Oliva; los mayores (r) Francisco Adrián Álvarez Calderón y Ángel Fernando Carvajal Rojas, además de dos mayores activos, Félix Juan Carlos Araque Leal y Julián Andrés Calderón Motta; el capitán (r) Carlos Mahecha Bernal; el sargento viceprimero (r) Desaix de Jesús Palomino Mejía; el sargento primero (r) Fernando Riveros Sarmiento; los sargentos segundos (r) William Andrés Capera Vargas y Carlos Rodríguez Vera; el cabo primero (r) José Roldán López Cerón y los soldados profesionales José Yaty Anacona Bueno y Francisco Javier Castañeda Alfaro, pertenecientes al Batallón de Infantería No. 27 'Magdalena'.



27 'Magdalena' (BIMAG), a la Agrupación de Fuerzas Especiales Urbanas No. 11 (AFEUR 11) y a la IX Brigada. Igualmente encontró que 192 de las 264 muertes reportadas por esas unidades militares, entre 2005 y 2008, fueron en realidad homicidios cometidos contra personas fuera de combate<sup>1270</sup>.

Para el subcaso Huila, la SRVR documentó la existencia de la política de presionar por bajas en combate como el único resultado operacional válido, la cual se materializó mediante tres patrones macrocriminales<sup>1271</sup>. Como consecuencia de estos hechos, la SRVR resaltó que los daños ocasionados a las víctimas, sus familiares, sus comunidades y sus territorios incluyeron afectaciones al buen nombre, a las relaciones, al bienestar, a la ciudadanía, a los proyectos, al empleo y al patrimonio<sup>1272</sup>. Además, dichos daños se agudizaron por la falta de acompañamiento a las víctimas y sus familiares, el impacto social y mediático propio de los hechos, las revictimizaciones causadas por los responsables, por el Estado y el sistema judicial. Al respecto, la SRVR concluyó que existió una falla sistémica de las instituciones (militares y civiles) encargadas de la protección de la población en el Huila<sup>1273</sup>.

Es importante resaltar que, en esta decisión, la SRVR determinó la existencia de vínculos entre los seis subcasos priorizados en el Caso 03 (Antioquia, la Costa Caribe, Norte de Santander, Huila, Casanare y Meta), a pesar de que los hechos ocurrieron en lugares muy distantes entre sí y fueron cometidos por personas que no se conocían. Con base en el material probatorio recaudado, encontró que los responsables cometieron crímenes similares, por las mismas motivaciones, y con formas de actuar parecidas<sup>1274</sup>.

---

1270 Auto SUB D- Subcaso Huila-081 de 20 de noviembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "JEP imputa por crímenes de guerra y de lesa humanidad a 35 integrantes del Ejército Nacional en Huila, entre ellos a Jaime Lasprilla Villamizar y a otros cuatro generales (r)", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-por-crimenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-35-integrantes-del-ejercito-nacional-en-huila-entre-ellos-a-jaime-l.aspx>

1271 Estos tres patrones son: i) estigmatización de víctimas mediante señalamientos arbitrarios de pertenecer a un grupo armado; ii) engaño de personas aprovechando sus condiciones de vulnerabilidad; y iii) realización de acciones contra supuesta delincuencia común y/o milicias de las extintas FARC-EP, en contra del DIH, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la doctrina militar. Auto SUB D- Subcaso Huila-081 de 20 de noviembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "JEP imputa por crímenes de guerra y de lesa humanidad a 35 integrantes del Ejército Nacional en Huila, entre ellos a Jaime Lasprilla Villamizar y a otros cuatro generales (r)", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-imputa-por-crimenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-35-integrantes-del-ejercito-nacional-en-huila-entre-ellos-a-jaime-l.aspx>

1272 Ibid.

1273 Ibid.

1274 Ibid.



- Caso 05. Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca

En el marco del Caso 05, sobre la situación territorial del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca, la SRVR<sup>1275</sup> imputó crímenes de guerra y lesa humanidad a 10 miembros de las columnas móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis, pertenecientes a las extintas FARC-EP<sup>1276</sup>. Los crímenes imputados incluyeron asesinato, desaparición forzada, traslado forzoso de población, persecución, confinamiento y otros actos inhumanos, los cuales fueron cometidos de manera sistemática y generalizada contra pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas. Además, les fueron imputados crímenes de guerra como homicidio, atentados contra la vida y la integridad corporal, ejecuciones sin juicio previo, reclutamiento de niños y niñas, entre otros<sup>1277</sup>.

La SRVR identificó diez patrones de macrocriminalidad perpetrados por las extintas FARC-EP en la región, incluyendo ataques para expulsar a las autoridades locales, muertes y desapariciones forzadas de personas indígenas y campesinas, persecución, reclutamiento de menores, entre otros. Las comunidades afectadas incluyeron diez pueblos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes, así como comunidades campesinas en la zona priorizada. Estas comunidades sufrieron graves daños en sus derechos culturales, a la vida, a la integridad física y moral, y al medio ambiente<sup>1278</sup>.

---

1275 Auto No. 01 de 1 de febrero de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "La JEP imputa 14 crímenes de guerra y de lesa humanidad a 10 integrantes de dos columnas móviles de las Farc-EP", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 8 de marzo de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-imputa-14-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-integrantes-de-dos-columnas-m%C3%B3viles-de-las-farc-%E2%80%93ep-.aspx>; Andrés Bermúdez Liévano, "Colombia: nueva acusación contra FARC pone lupa en víctimas indígenas y afro", *JusticeInfo*, 27 de marzo de 2023, <https://justiceinfo.net/es/114402-colombia-nueva-acusacion-contra-farc-pone-lupa-en-victimas-indigenas-y-afro.html>

1276 Ibid. La SRVR imputó a Diego Ardila Merchán, José Gregorio Lasso Céspedes, Efrén Núñez Pulido, Remigio Valero Ríos, Gloria Ramírez Basto, Reinel Natalio García Mujica, Braulio Vásquez Fonseca, James Castro Jaramillo, Heriberto Reina Suaza y José Antonio Muñoz.

1277 Ibid.

1278 Auto No. 01 de 1 de febrero de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "La JEP imputa 14 crímenes de guerra y de lesa humanidad a 10 integrantes de dos columnas móviles de las Farc-EP", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 8 de marzo de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-imputa-14-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-integrantes-de-dos-columnas-m%C3%B3viles-de-las-farc-%E2%80%93ep-.aspx>; Andrés Bermúdez Liévano, "Colombia: nueva acusación contra FARC pone lupa en víctimas indígenas y afro", *JusticeInfo*, 27 de marzo de 2023, <https://justiceinfo.net/es/114402-colombia-nueva-acusacion-contra-farc-pone-lupa-en-victimas-indigenas-y-afro.html>



Adicionalmente, en el marco de este caso, y como consecuencia de los hechos cometidos por las extintas FARC-EP, la SRVR acreditó como víctima al Río Cauca<sup>1279</sup>. La SRVR explicó que los grupos armados al margen de la ley asesinaban de manera sistemática a personas y las arrojaban al Río Cauca con el propósito de que no fueran encontradas; práctica que fue permitida por la Fuerza Pública. Esto no sólo afectó la vida de las personas, sino que también afectó al medio ambiente. Teniendo en cuenta que miles de cadáveres fueron lanzados al río, esto tuvo impacto en las aguas, las especies que lo habitan y vulneró la relación de decenas de comunidades étnicas con la naturaleza<sup>1280</sup>. Esta decisión fue un avance en el reconocimiento de los impactos diferenciados que tuvo el conflicto armado en las comunidades étnicas. Además, fue un paso innovador respecto del reconocimiento del medio ambiente (específicamente el Río Cauca) como víctima<sup>1281</sup>.

En el ADHC, la SRVR centró su investigación en las comunidades étnicas afectadas por los hechos, y concluyó que las extintas FARC-EP establecieron un régimen de terror que afectó directamente a los habitantes ancestrales de la región, quienes se encontraron en medio de un conflicto con múltiples actores y niveles de intensidad. Por último, la decisión resaltó el impacto del conflicto armado en los territorios y ecosistemas de las comunidades, reconociéndolos como víctimas de estas circunstancias<sup>1282</sup>.

- Otras consideraciones y perspectivas sobre las imputaciones

Los autos emitidos por la SRVR en los distintos macrocasos indican que se aproxima la fase de reconocimiento por parte de los comparecientes y, en consecuencia, las próximas resoluciones de conclusiones. También implica que, en caso de no haber reconocimiento, la competencia de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) podría activarse.

---

1279 Auto No. 226 de 11 de julio de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "La JEP acredita como víctima al río Cauca en el Caso 05", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 17 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-acredita-como-victima-al-rio-cauca-en-el-caso-05.aspx>

1280 Ibid.

1281 Ibid.

1282 Auto No. 01 del 1 de febrero de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); "La JEP imputa 14 crímenes de guerra y de lesa humanidad a 10 integrantes de dos columnas móviles de las Farc-EP", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 8 de marzo de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-imputa-14-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-integrantes-de-dos-columnas-m%C3%B3viles-de-las-farc-%E2%80%93-ep.aspx>; Andrés Bermúdez Liévano, "Colombia: nueva acusación contra FARC pone lupa en víctimas indígenas y afro", *JusticeInfo*, 27 de marzo de 2023, <https://justiceinfo.net/es/114402-colombia-nueva-acusacion-contra-farc-pone-lupa-en-victimas-indigenas-y-afro.html>



Estas decisiones fueron reconocidas por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y otras organizaciones como avances en el marco de la ejecución del mandato de la JEP, en materia de investigación y judicialización de los hechos, del reconocimiento de las afectaciones diferenciadas hacia las víctimas, y de la inclusión de los enfoques de género y étnico en las decisiones<sup>1283</sup>. Por ejemplo, algunas organizaciones y representantes de víctimas reconocieron la inclusión del enfoque de género en el ADHC del Caso 02. Particularmente, el reconocimiento de la violencia sexual y las violencias basadas en género contra mujeres, niñas y personas LGBTIQ+ como uno de los patrones macrocriminales en este caso, fue valorado como un hecho histórico por parte de algunas víctimas y organizaciones acompañantes de sus casos<sup>1284</sup>. Asimismo, esto constata los retos que tiene el reconocimiento de este tipo de violencias por parte de los comparecientes, así como la necesidad de un abordaje interseccional e integral. De acuerdo con la JEP, de los 168 hechos de violencia sexual, otras violencias basadas en género y violencias por prejuicio documentados en este caso, en el que la mayoría de víctimas fueron mujeres y personas LGBTIQ+ con pertenencia étnica, sólo sobre cuatro ha habido reconocimiento<sup>1285</sup>.

Igualmente, el Instituto Kroc destaca el auto correspondiente al subcaso Huila, respecto del cual algunas víctimas y sus representantes reconocieron que incluyó circunstancias nuevas que no habían sido investigadas en otras jurisdicciones, como en la justicia penal ordinaria. Algunas de estas

---

1283 Consejo de Seguridad, "Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General", S/2023/701, 26 de septiembre de 2023, [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2327077.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf); Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 457 y siguientes, <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>; Fundación Ideas para la Paz y del Capitolio al Territorio, "Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 107, <https://delcapitolioal-territorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>; Andrés Bermúdez Liévano, "Colombia: nueva acusación contra FARC pone lupa en víctimas indígenas y afro", *JusticelInfo*, 27 de marzo de 2023, <https://justiceinfo.net/es/114402-colombia-nueva-acusacion-contr-farc-pone-lupa-en-victimas-indigenas-y-afro.html>; Andrés Bermúdez Liévano, "La guerra en los tiempos del general Montoya", *JusticelInfo*, 7 de septiembre de 2023, <https://www.justiceinfo.net/es/121270-la-guerra-en-los-tiempos-del-general-montoya.html>; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1284 Corporación Humanas (@HumanasColombia), "Las víctimas reconocieron como un hecho histórico este paso a la justicia que han exigido como sobrevivientes de [#violenciasexual](#) Escribieron cartas de gratitud por el liderazgo de la magistrada Belkis Izquierdo de la [#JEP](#)", Tweet, 11 de agosto de 2023, <https://twitter.com/humanascolombia/status/1690104687851130880?s=46>; Colombia Diversa (@ColombiaDiversa), "¡Declaraciones históricas para las víctimas LGBTIQ+ de Nariño! La JEP reconoció que, entre 1990 y 2016 se documentaron 168 hechos de violencia sexual y de género y 254 víctimas directas de violencia por prejuicio en Tumaco, Ricaurte y Barbacoa", Tweet, 13 de julio de 2023, <https://twitter.com/colombiadiversa/status/1679588546762403843?s=46>

1285 "Avances y retos en la implementación de los enfoques de género y étnico-racial en el Caso 002 y 011 de la JEP" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Justicia Transicional de Colombia, Bogotá, Colombia, 30 de noviembre de 2023).



circunstancias fueron la incorporación de personas que no habían sido investigadas, acusadas o condenadas con anterioridad o la investigación de hechos que no se conocían. Estas acciones contribuyeron al esclarecimiento de la verdad y a la investigación y judicialización de los responsables<sup>1286</sup>.

No obstante lo anterior, algunas organizaciones de la sociedad civil manifestaron preocupaciones e inconformidades con algunas de las imputaciones y el proceso ante la SRVR. Consideraron que las fases previas a la expedición de los ADHC no garantizaron la participación adecuada y efectiva de las víctimas. Por ejemplo, manifestaron que las salas espejo que utilizaron algunos despachos para que las víctimas puedan observar las diligencias judiciales no funcionaron. Según ellas, los niveles de participación no son los mismos cuando las víctimas están directamente en la diligencia respecto de cuando ésta se ve a través de un televisor<sup>1287</sup>.

Respecto del ADHC del subcaso Antioquia, algunos representantes de víctimas manifestaron que las imputaciones hechas no son novedosas, pues en su mayoría correspondieron a hechos que ya fueron investigados por la justicia ordinaria y respecto de los cuales, en algunos casos, ya había condenas en contra de los responsables<sup>1288</sup>. Adicionalmente, afirmaron que los aportes a la verdad hechos por las personas comparecientes fueron insuficientes, en detrimento de los derechos de las víctimas<sup>1289</sup>.

En relación con el Caso 05, algunos sectores de la sociedad civil llamaron la atención sobre la falta de claridad en su articulación con otros casos, como el Caso 07 sobre reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes<sup>1290</sup>. A su vez, algunas organizaciones de víctimas pusieron de presente que la decisión careció de un análisis transversal de género. La Alianza de Litigio de Género ante la JEP advirtió con preocupación que la práctica de separar el

---

1286 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1287 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1288 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1289 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1290 Andrés Bermúdez Liévano, "Colombia: nueva acusación contra FARC pone lupa en víctimas indígenas y afro", *JusticeInfo*, 27 de marzo de 2023, <https://justiceinfo.net/es/114402-colombia-nueva-acusacion-contrafarc-pone-lupa-en-victimas-indigenas-y-afro.html>



análisis de las violencias de género y por prejuicio de los demás patrones y políticas de los actores armados no debe continuar operando, porque estos crímenes no pueden entenderse de manera aislada del análisis complejo del conflicto armado en el país<sup>1291</sup>. Estos retos plantean interrogantes sobre la integralidad y la exhaustividad de la investigación, así como sobre la inclusión de todas las dimensiones del conflicto armado en el proceso de justicia transicional.

**Durante el periodo comprendido en este informe, la SRVR llevó a cabo dos audiencias de reconocimiento.** Por un lado, los días 27 y 29 de junio, la SRVR y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) llevaron a cabo en Dabeiba y en Medellín (Antioquia) la primera audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad y el primer encuentro dialógico restaurativo, en el marco del Caso Conjunto 03 y 04 “Asesinatos y desapariciones forzadas en el cementerio Las Mercedes de Dabeiba, Antioquia, perpetrados por miembros de la Fuerza Pública entre 1997 y 2007”<sup>1292</sup>.

Durante la jornada del 27 de junio, ocho miembros del Ejército Nacional reconocieron públicamente su responsabilidad por participar en la desaparición y asesinato de 47 personas, entre 2002 y 2006, quienes fueron presentadas como bajas en combate e inhumadas en el cementerio Las Mercedes en Dabeiba (Antioquia)<sup>1293</sup>. Igualmente, participaron otros 17 comparecientes de la Fuerza Pública involucrados en asesinatos y desapariciones forzadas perpetradas en los cementerios de Dabeiba, Ituango y Carepa (Antioquia), quienes no fueron considerados como máximos responsables por parte de la SRVR, y a quienes la SDSJ deberá resolver su situación jurídica<sup>1294</sup>. En la audiencia, las víctimas presentaron las afectaciones sufridas por los hechos

1291 “JEP posterga una vez más la investigación con enfoque de género en la determinación de hechos y conductas dentro del caso 05”, *Caribe Afirmativo*, 8 de marzo de 2023, <https://caribeafirmativo.lgbt/jep-posterga-una-vez-mas-la-investigacion-con-enfoque-de-genero-en-la-determinacion-de-hechos-y-conductas-dentro-del-caso-05-2/>. Al respecto, la JEP informó que las violencias sexuales, violencias basadas en género y otras violencias por prejuicio serían objeto de un auto especial, que a fecha de corte de este informe no había sido emitido.

1292 Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Dabeiba, Antioquia | 20230627”, YouTube, 27 de junio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=xb1W\\_PggE8U&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=xb1W_PggE8U&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, “Encuentro dialógico restaurativo Medellín | 20230629”, YouTube, 29 de junio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=XDxdl2X\\_WPM&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=XDxdl2X_WPM&ab_channel=JEPColombia); “JEP realizará en Dabeiba, el 27 de junio, la audiencia pública de reconocimiento por ‘falsos positivos’”, Jurisdicción Especial para la Paz, 22 de junio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-realizara-en-dabeiba-el-27-de-junio-la-audiencia-publica-de-reconocimiento-por-falsos-positivos.aspx>; Andrés Bermúdez Liévano, “COLOMBIA: DESENTIERRO DE UNA CALUMNIA POLÍTICA CONTRA LA JUSTICIA TRANSICIONAL”, *JusticeInfo*, 18 de julio de 2023, <https://www.justiceinfo.net/es/119577-colombia-desentierro-de-una-calumnia-politica-contra-la-justicia-transicional.html>. Esta investigación se adelanta de manera conjunta porque se trata de un caso temático (“Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”) cuyos hechos ocurrieron en municipios incluidos en un caso territorial (“Prioriza situación territorial en la región de Urabá”). En este sentido, el objeto de estas diligencias fueron los asesinatos y desapariciones forzadas ocurridas en la subregión.

1293 Ibid.

1294 Ibid.





ocurridos, así como las demandas de verdad, reparación y justicia. Por su parte, los comparecientes reconocieron los hechos, con base en los patrones identificados en el ADHC<sup>1295</sup>. Con base en lo anterior, el siguiente paso le corresponde a la SRVR que debe valorar el alcance del reconocimiento, para determinar si hubo verdad plena, detallada y exhaustiva por parte de los comparecientes, para proferir la respectiva resolución de conclusiones. En esta audiencia participaron representantes de entidades gubernamentales, como el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Defensa Nacional y el Alto Comisionado para la Paz, así como el alcalde de Dabeiba<sup>1296</sup>.

El 29 de junio en Medellín la JEP llevó a cabo un Encuentro Dialógico Restaurativo, en el que participaron aquellos comparecientes que no fueron imputados como máximos responsables, junto con las víctimas y los comparecientes máximos responsables<sup>1297</sup>. En este encuentro, los comparecientes hicieron referencia a la forma en la que operó el traslado, asesinato, desaparición y ocultamiento de personas llevadas desde Medellín y otros lugares hacia Dabeiba. También hicieron referencia a las situaciones particulares de las víctimas, quienes fueron escogidas por su situación de vulnerabilidad, como estar en condición de habitabilidad de calle o de discapacidad, para ser trasladados a otras zonas, asesinarlas y posteriormente presentarlas como bajas en combate. Igualmente, las víctimas y sus organizaciones presentaron sus propuestas de carácter restaurativo y las instituciones presentes dieron respuesta a éstas. La SDSJ, con base en lo anterior, deberá resolver la situación jurídica de estos 17 comparecientes, quienes podrán ser objeto del beneficio de la renuncia condicionada a la persecución penal, siempre y cuando aporten verdad de los hechos de los que tengan conocimiento, reconozcan responsabilidad y participen de los procesos restaurativos ordenados por la magistratura para reparar a las víctimas y la sociedad por los daños causados.

La audiencia y el encuentro dialógico fueron un avance importante, entre otras razones, por el trabajo coordinado entre la SRVR y la SDJS. Si bien hubo retos en este punto, pues la SRVR venía adelantando la instrucción del caso Conjunto Dabeiba mucho antes de que la SDSJ se involucrara —y cada sala adelanta sus casos de una manera distinta, con base en sus competencias y

---

1295 Estos patrones son: i) homicidio de campesinos de la región por prejuicio insurgente y de guerrilleros que han depuesto las armas, en un contexto de alianzas entre agentes estatales y grupos paramilitares; ii) homicidio de personas ajenas al territorio, traídas bajo engaño desde Turbo y Medellín para obtener resultados operacionales; y iii) la desaparición forzada por medio del ocultamiento de cuerpos y el uso de los campos santos municipales del cementerio Las Mercedes de Dabeiba y del cementerio municipal de Ituango.

1296 Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Dabeiba, Antioquia | 20230627", YouTube, 27 de junio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=xb1W\\_PggE8U&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=xb1W_PggE8U&ab_channel=JEPColombia)

1297 Jurisdicción Especial para la Paz, "Encuentro dialógico restaurativo Medellín | 20230629", YouTube, 29 de junio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=XDxdI2X\\_WPM&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=XDxdI2X_WPM&ab_channel=JEPColombia)



contextos específicos<sup>1298</sup>—, se trata de la primera diligencia que realizan estas dos salas, con el fin de avanzar en la restauración del daño causado y definir la situación jurídica de las personas comparecientes sometidas a la JEP. Esto permitió evidenciar en la práctica la integralidad del mandato de la JEP, pues mientras que la SRVR se encarga de los máximos responsables, la SDSJ se encarga de aquellos comparecientes que no serán objeto de indulto, pero que tampoco serán incluidos en la imposición de las sanciones propias pues no fueron seleccionados como máximos responsables. Ambas salas deben velar por la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la restauración del daño causado.

Sobre este punto, algunas víctimas y sus representantes manifestaron la importancia de contar con la participación de ambas salas en estos espacios. Igualmente, reconocieron el trabajo hecho por la JEP en explicar el mandato y competencias de cada una de las salas, las razones del trabajo conjunto, y los pasos a seguir con posterioridad a la audiencia y al encuentro dialógico<sup>1299</sup>.

En cuanto a la preparación de esta diligencia, la SRVR explicó la importancia de incluir desde el principio no sólo el reconocimiento de responsabilidad, sino también las propuestas de sanciones propias por parte de los comparecientes. Esto, para exigirles un compromiso en este sentido<sup>1300</sup>. Respecto del componente restaurativo, desde el auto de convocatoria de la audiencia, la JEP recordó el deber que tienen los distintos despachos de generar condiciones en este sentido para todo el proceso, incluida la audiencia de reconocimiento y el encuentro dialógico<sup>1301</sup>. Así, junto con el equipo de Justicia Restaurativa de la Secretaría Ejecutiva adoptaron una metodología específica para este fin<sup>1302</sup>. Adicionalmente, fueron incluidas prácticas restaurativas que se habían llevado a cabo en el marco del Caso 04 por parte del despacho relator<sup>1303</sup>.

---

1298 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de agosto de 2023; Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de septiembre de 2023; Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de octubre de 2023.

1299 Víctima acreditada en el Caso 03 de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de noviembre de 2023; Fundación Forjando Futuros, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de octubre de 2023.

1300 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de septiembre de 2023.

1301 Auto ARA-123 y SRVNH-04/00-246 de 17 de abril de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023).

1302 Ibid.

1303 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de agosto de 2023.



Al respecto, algunas de las víctimas y representantes resaltaron la preparación de la audiencia, reconociendo que la SRVR garantizó su participación en los espacios pertinentes<sup>1304</sup>. A su vez, destacaron los encuentros preparativos, tanto los que se hicieron sólo con víctimas acreditadas como los que se hicieron en conjunto con los comparecientes, tanto los máximos responsables como aquellos que fueron seleccionados como partícipes no determinantes. En estos espacios, las personas participantes pudieron resolver inquietudes e incluso los comparecientes aprovecharon para hacer una petición de perdón. Así, algunas de las víctimas calificaron estos escenarios como positivos<sup>1305</sup>. Asimismo, personas expertas destacaron como una buena práctica el trabajo adelantado por el equipo de Justicia Restaurativa de la Secretaría Ejecutiva<sup>1306</sup>.

No obstante, para otras víctimas y sus representantes, la experiencia no fue positiva, pues consideraron que la audiencia, al igual que otros escenarios, giró en torno a los comparecientes desconociendo el principio de la centralidad de las víctimas<sup>1307</sup>. Por ejemplo, llamaron la atención sobre la intervención de uno de los comparecientes en la audiencia pública de reconocimiento de Dabeiba, la cual duró más que la suma de las intervenciones de todas las víctimas participantes en dicho espacio<sup>1308</sup>. Además, existió preocupación por las propuestas de sanciones propias presentadas, pues consideraron que no corresponden a la realidad de los hechos ocurridos ni al territorio en el cual se cometieron<sup>1309</sup>.

---

1304 Víctima acreditada en el Caso 03 de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, JEP, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de noviembre de 2023; Fundación Forjando Futuros, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de octubre de 2023.

1305 Ibid.

1306 Fundación Forjando Futuros, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de octubre de 2023; María Cielo Linares, ICTJ, “Buenas prácticas restaurativas de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas”, (Bogotá, 2023), 12.

1307 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1308 Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Dabeiba, Antioquia | 20230627”, YouTube, 27 de junio de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=xb1W\\_PggE8U&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=xb1W_PggE8U&ab_channel=JEPColombia); Centro Internacional para la Justicia Transicional, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 27 de septiembre de 2023.

1309 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; “Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia”, (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>



Los días 18, 19 y 20 de septiembre, la SRVR llevó a cabo en Yopal (Casanare) la cuarta audiencia pública de reconocimiento de verdad y responsabilidad en el marco de Caso 03, esta vez para el subcaso Casanare<sup>1310</sup>. Durante la diligencia, 21 militares retirados, un exfuncionario del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y dos civiles reconocieron su responsabilidad por el asesinato y la desaparición de 303 víctimas en esa región del país<sup>1311</sup>. Hasta el momento, es la audiencia en la que mayor número de máximos responsables han participado. Adicionalmente, dentro de los comparecientes que reconocieron su responsabilidad estaba el general (r) Henry William Torres Escalante, el primer oficial de ese rango en reconocer su participación en los crímenes imputados como autor mediato<sup>1312</sup>. En la audiencia participaron 18 víctimas, en representación de las víctimas acreditadas en este subcaso. Ellas presentaron sus demandas de verdad ante los máximos responsables, formularon preguntas concretas sobre el destino de sus familiares y exigieron detalles sobre las razones que llevaron a que sus seres queridos fueran estigmatizados, seleccionados y asesinados en estado de indefensión<sup>1313</sup>.

La audiencia estuvo dividida según el batallón y las unidades especiales con mayor número de crímenes representativos para explicar e ilustrar el patrón macrocriminal identificado por la SRVR. Asimismo, intervino el general (r) Henry William Torres Escalante con su reconocimiento, como comandante de la Brigada XVI, que cobijaba todos estos batallones y unidades en Casanare<sup>1314</sup>. El general reconoció que su responsabilidad se sustentaba en las presiones que ejercía sobre los comandantes bajo su mando para que presentaran resultados<sup>1315</sup>.

---

1310 Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230918", 18 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=efeJV8Q4CwE&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=efeJV8Q4CwE&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=Pq0tmcvNp9g&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=Pq0tmcvNp9g&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230919", 19 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=fHVMPnXbj88&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=fHVMPnXbj88&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=cGyu3l-Tjqso&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=cGyu3l-Tjqso&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230920", 20 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWWhL7\\_Y&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWWhL7_Y&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLQw&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLQw&ab_channel=JEPColombia)

1311 Ibid.; "Las víctimas de 'falsos positivos' en Casanare recobraron su buen nombre a través de los reconocimientos de 24 comparecientes ante la JEP", Jurisdicción Especial para la Paz, 21 de septiembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-las-victimas-de-falsos-positivos-en-casanare-recobraron-su-buen-nombre-a-traves-de-los-reconocimientos-de-24-compareciente.aspx>

1312 Ibid.

1313 Ibid.

1314 Ibid.

1315 Ibid.



El Instituto Kroc destaca durante este periodo el reconocimiento del teniente retirado Edwin Leonardo Toro Ramírez, quien fue comandante del grupo Delta 5 y miembro del Gaula Casanare. El teniente (r) explicó cómo hizo parte de aquellos uniformados que empezaron su carrera militar en Antioquia, que fue allí donde conocieron por primera vez la práctica de asesinar civiles para hacerlos pasar como supuestas bajas en combate y reconoció que llevó esa experiencia para replicarla cuando fue trasladado a Casanare<sup>1316</sup>. Como se mencionó anteriormente, la SRVR también lo imputó como máximo responsable en el marco del Caso 03, subcaso Antioquia<sup>1317</sup>.

El Instituto Kroc resalta el reconocimiento de Orlando Rivas Tovar, entonces director de la seccional del DAS Casanare, quien fue el primer agente del antiguo DAS en reconocer crímenes de guerra y de lesa humanidad ante la JEP. En su reconocimiento, Rivas reveló las dinámicas al interior de esta entidad en colusión con las unidades de la Brigada XVI, que permitieron que se desarrollara de forma sistemática la elaboración de informes de inteligencia viciados que resultaban de la orquestación de operaciones falsas para asesinar a personas inocentes y presentarlas como delincuentes dados de baja en combate<sup>1318</sup>.

En el marco de la audiencia, las víctimas y comparecientes hicieron otras solicitudes. Por ejemplo, los comparecientes señalaron de manera reiterada las irregularidades cometidas por un juez penal militar, ante lo que la JEP compulsó copias a la FGN para que investigue estos hechos. Por su parte, las víctimas solicitaron a la JEP que ordene de manera urgente medidas cautelares sobre los cementerios de varios municipios de Casanare para avanzar en la recuperación de víctimas de desaparición forzada<sup>1319</sup>.

---

1316 Ibid.

1317 Auto SUB D – SUBCASO ANTIOQUIA – 062 de 30 de agosto de 2023, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023).

1318 Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230918", 18 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=efeJV8Q4CwE&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=efeJV8Q4CwE&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=Pq0tmcvNp9g&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=Pq0tmcvNp9g&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230919", 19 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=fHVMPnXbj88&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=fHVMPnXbj88&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=c-Gyu3ITjqs0&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=c-Gyu3ITjqs0&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230920", 20 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWWhL7\\_Y&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWWhL7_Y&ab_channel=JEPColombia); y, [https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLOW&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLOW&ab_channel=JEPColombia); "Las víctimas de 'falsos positivos' en Casanare recobraron su buen nombre a través de los reconocimientos de 24 comparecientes ante la JEP", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 21 de septiembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-las-victimas-de-falsos-positivos-en-casanare-recobraron-su-buen-nombre-a-traves-de-los-reconocimientos-de-24-compareciente.aspx>

1319 Ibid.



Esta audiencia de reconocimiento se enfrentó a ciertos retos. En primer lugar, inicialmente estaba prevista para dos días<sup>1320</sup>. Sin embargo, de cara a algunos desafíos identificados en el transcurso de la audiencia, así como el alto número de comparecientes imputados y de víctimas participando, ésta tuvo que extenderse por un día adicional<sup>1321</sup>. Algunos representantes de víctimas llamaron la atención sobre este punto, al considerar que, si bien era necesario un tercer día para garantizar la participación de las víctimas, la decisión afectó a las víctimas que no pudieron quedarse este tercer día por distintos factores<sup>1322</sup>. Igualmente, manifestaron que en el proceso de preparación realizado, la SRVR fue advertida de que dos días eran insuficientes, ante lo cual manifestó que en consideración a recursos humanos, técnicos y financieros, sólo podrían destinar dos días para dicha diligencia<sup>1323</sup>.

Otro de los retos que pusieron de presente algunos de los representantes de las víctimas fue el trabajo que adelantó el equipo de Justicia Restaurativa. En este sentido, consideraron que en los encuentros preparatorios entre víctimas y comparecientes antes de la audiencia, dicho equipo buscó dinámicas encaminadas hacia el perdón, sin tener en cuenta las opiniones y necesidades de las víctimas<sup>1324</sup>. De igual forma, llamaron la atención sobre el hecho de que, en algunos de los encuentros privados, las víctimas no pudieron contar con el acompañamiento de sus abogados. Según éstas, la JEP argumentó que dichos espacios eran extrajudiciales, con lo que la presencia de los representantes judiciales no era necesaria<sup>1325</sup>.

---

1320 "JEP realizará en Yopal, el 18 y 19 de septiembre, audiencia pública de reconocimiento por 'falsos positivos'", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 1 de agosto de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-realiza-ra-en-yopal-el-18-y-19-de-septiembre-audiencia-publica-de-reconocimiento-por-%C2%B4falsos-positivos%C2%B4.aspx>; Jurisdicción Especial para la Paz, "Un café con la JEP | La audiencia de #FalsosPositivosCasanare: Desafíos de la justicia restaurativa", 23 de noviembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=T8E-UwMtbQ&list=PLbtgW3d3L4IB3-aG-gZVSd0akseBldkdp&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=T8E-UwMtbQ&list=PLbtgW3d3L4IB3-aG-gZVSd0akseBldkdp&ab_channel=JEPColombia)

1321 Ibid.; "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230920", 20 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWhL7\\_Y&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWhL7_Y&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, "Audiencia de Reconocimiento de Verdad | Caso 03 | Subcaso Casanare | 20230920", 20 de septiembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLQw&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=cSKgOHGfLQw&ab_channel=JEPColombia)

1322 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1323 Ibid.

1324 Ibid.

1325 Ibid.; Centro Internacional para la Justicia Transicional, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de septiembre de 2023.



Además, algunas víctimas y sus representantes manifestaron que existe preocupación sobre los aportes a la verdad y las valoraciones que la SRVR hará respecto de lo reconocido por los comparecientes<sup>1326</sup>. Consideraron que lo que han aportado los comparecientes no cumple con los estándares establecidos por la SRVR respecto de una verdad plena, detallada y exhaustiva.

**Se identificaron esfuerzos importantes para garantizar el principio de centralidad de las víctimas en las diligencias judiciales, pero se presentaron retos significativos para su efectiva participación y plena garantía de sus derechos.** Algunos representantes de víctimas resaltaron el relacionamiento que existe con los despachos encargados de los casos, específicamente, del Caso 07. En este sentido, destacaron que en dicho caso hicieron un esfuerzo importante por garantizar la centralidad de las víctimas y por incluir el enfoque de género en todas las actuaciones<sup>1327</sup>. Igualmente, algunos representantes resaltaron cómo el proceso ante la SRVR permitió que algunos comparecientes que inicialmente negaban o desconocían los hechos cometidos, actualmente estén reconociendo su responsabilidad y aportando a la verdad<sup>1328</sup>.

Entre los retos identificados, las víctimas y sus representantes continuaron demandando una participación más efectiva en todos los despachos, que contribuya a la restauración y que garantice sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación<sup>1329</sup>. Incluso, reconocieron que en escenarios como los procesos de medidas cautelares que adelanta la Sección de Ausencia de

1326 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia", (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1327 COALICO, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023.

1328 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1329 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023; COALICO, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Pacífico y Frontera Nariñense*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hm50tq61296>; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Catatumbo*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hh63st77s81>; Procuraduría General de la Nación, "Quinto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 488, <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>; Fundación Forjando Futuros, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de octubre de 2023; María Cielo Linares, ICTJ, "Buenas prácticas restaurativas de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas" (Bogotá, 2023); Paula Valencia Cortes y Paola Molano Ayala, *La participación de las víctimas en la JEP y sus efectos restauradores* (Bogotá: DeJusticia, 2023), 27; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>



Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SARVR), fueron propiciados espacios de participación que podrían ser replicados por la SRVR<sup>1330</sup>. Así, llamaron nuevamente la atención sobre las diferencias que experimentaron entre uno y otro caso, con base en el despacho encargado de la relatoría de cada caso. Lo anterior, según los representantes, implicó que en algunos casos hubiese más garantías para la participación mientras que en otros no fue así<sup>1331</sup>. Al respecto, la SRVR explicó que las diferencias en cuanto a cada caso según el despacho relator obedecen a distintos factores como los hechos o el fenómeno que se está investigando, la masividad de los hechos cometidos, el número de víctimas acreditadas, el tipo de victimización, si se trata de un caso nacional o territorial, entre otros<sup>1332</sup>.

Igualmente, la JEP desarrolló diferentes metodologías para que, con base en estos distintos criterios, todas las víctimas puedan participar. Además, abrió espacios adicionales a los que inicialmente estaban previstos para la participación de las víctimas en las normas correspondientes, logrando así llevar a cabo audiencias públicas de reconocimiento, diligencias reservadas, audiencias de observaciones, audiencias con enfoque étnico, audiencias por tipo de victimización, encuentros dialógicos por la verdad, entre otros<sup>1333</sup>. Incluso, algunos de estos espacios, como los encuentros dialógicos por la verdad, fueron reconocidos por las víctimas, sus representantes, y otras organizaciones como esfuerzos importantes<sup>1334</sup>.

Por otro lado, algunos de los comparecientes y sus representantes manifestaron sus preocupaciones referentes a los procesos que adelanta la SRVR. Ciertos comparecientes manifestaron que, con posterioridad a las resoluciones de conclusiones, la SRVR no ha hecho seguimiento a su situación individual y a las dificultades que algunos comparecientes tienen para obtener recursos mínimos para subsistir. Esto los ha hecho considerar, incluso, la posibilidad de volver a incurrir en actividades por fuera de la ley<sup>1335</sup>. Otros comparecientes y sus representantes manifestaron su preocupación

---

1330 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1331 Ibid.; COALICO, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1332 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023.

1333 Ibid.

1334 COALICO, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de diciembre de 2023; Consejero (Unidad Indígena del Pueblo Awá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, El Diviso, Nariño, Colombia, 1 de junio de 2023; Investigadora (CAPAZ), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 25 de mayo de 2023.

1335 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Catatumbo*. Notre Dame, IN y Bogotá Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hh63st77s81>





por la asimetría que existió respecto del avance de los procesos en contra de comparecientes de la Fuerza Pública y comparecientes de las extintas FARC-EP<sup>1336</sup>, así como la falta de espacios para poder establecer diálogos directos con las víctimas en los procesos de definición de los TOAR<sup>1337</sup>.

El alto grado de insatisfacción con el proceso judicial que algunas organizaciones de víctimas le manifestaron al Instituto Kroc evidencia, además, la necesidad de que la JEP constantemente evalúe el equilibrio entre los avances procesales y la satisfacción de los derechos de las víctimas, pues sólo de esta manera el modelo de justicia transicional que implementa alcanzará sus objetivos con altos niveles de legitimidad.

**La SRVR abrió formalmente el Caso 011, después de más de un año de haberlo anunciado.** Tras más de tres años de solicitudes por parte de las organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+, la SRVR ordenó la apertura formal del Caso 11: "Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano"<sup>1338</sup>. Para su apertura, la SRVR tuvo en cuenta, entre otras, las observaciones, consideraciones y propuestas presentadas por las víctimas, la sociedad civil, la PGN, la Comisión de Género de la JEP y por las organizaciones que trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+<sup>1339</sup>.

En su decisión, la SRVR explicó que el caso se investigará en tres subcasos: i) Subcaso 1, violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de las FARC-EP; ii) Subcaso 2, violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de la Fuerza Pública; y iii)

---

1336 Abogados defensores, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1337 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Pacífico y Frontera Nariñense*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hm50tq61296>

1338 Auto SRVR No. 05 de 2023 de 6 de septiembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023).

1339 Ibid.; "La Representante Especial de la ONU, Pramila Patten, celebra la apertura formal del caso sobre violencia sexual relacionada con el conflicto por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia", *Colombia UN*, 28 de septiembre de 2023, <https://colombia.un.org/es/247611-la-representante-especial-de-la-onu-pramila-patten-celebra-la-apertura-formal-del-caso-sobre>; "Las víctimas de violencias reproductivas en Colombia tienen una nueva oportunidad de justicia con el Macrocaso 11 de la JEP", *Reproductive Rights*, 28 de septiembre de 2023, <https://reproductiverights.org/colombia-macrocaso-11-jep/>; Women's Link Worldwide, (@womenslink) "¡Histórico! La @JEP\_Colombia abre el #Caso11, que investiga la violencia basada en género, incluida la sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. Como parte de la Alianza 5 Claves, celebramos esta decisión por lo que significa para los derechos de las víctimas", Tweet, 27 de septiembre de 2023, <https://twitter.com/womenslink/status/1707040517089903050?s=46>; Ruta Pacífica de las Mujeres, (@RutaPacificaM), "En la Ruta Pacífica de las Mujeres celebramos el anuncio de la @JEP\_Colombia y seguimos respaldando los procesos con las mujeres de los territorios que merecen verdad, justicia reparación y no repetición", Tweet, 27 de septiembre de 2023, <https://twitter.com/rutapacificam/status/1707071536157311133?s=46>



Subcaso 3, violencia de género y por prejuicio al interior de la Fuerza Pública y de las FARC-EP<sup>1340</sup>. En el marco de cada subcaso, la SRVR determinó la existencia de patrones y modalidades específicas y explicó que, dependiendo de los hechos cometidos y las víctimas acreditadas, realizarán instrucciones e imputaciones conjuntas con los casos 03, 06, 07, 09, y 10<sup>1341</sup>. Con este macrocaso, la SRVR identificó, como parte de los hallazgos preliminares, que el arraigo de la cultura patriarcal en estos grupos armados fue un factor común en su accionar respecto de los hechos atribuibles en este caso. Igualmente, estableció un precedente respecto del entendimiento de las violencias, pues no sólo se refiere a la violencia sexual sino a otro tipo de abusos cometidos en el marco del conflicto armado, como las violencias reproductivas, las violencias basadas en género y los delitos de odio y prejuicio cometidos contra las personas LGBTIQ+<sup>1342</sup>.

Uno de los avances que implicó la apertura de este caso fue la decisión de construir y analizar los patrones de violencias sexuales, violencias basadas en género, violencias reproductivas, y crímenes cometidos por prejuicio de forma autónoma<sup>1343</sup>. No obstante, existen algunos retos. Al ser el último caso abierto por parte de la SRVR, hay un riesgo respecto del proceso de investigación pues en el Caso 11 solamente va a investigar aquellos hechos que no estén siendo investigados en ninguno de los otros casos abiertos hasta la fecha<sup>1344</sup>, lo que quiere decir que la investigación se hará de manera residual. Esto también implica que cuenta con un tiempo considerablemente menor con respecto a otros casos de la JEP para su desarrollo, lo que constituye un reto importante dada la magnitud de los hechos a investigar. Esto requiere, por ejemplo, con respecto a los demás casos, contar con mecanismos y procesos mucho más rápidos y efectivos para la acreditación de las víctimas<sup>1345</sup>.

---

1340 Auto SRVR No. 05 de 2023 de 6 de septiembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023).

1341 Ibid.; Funcionaria, (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023.

1342 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023; Women's Link Worldwide, (@womenslink) "¡Histórico! La @JEP\_Colombia abre el #Caso11, que investiga la violencia basada en género, incluida la sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. Como parte de la Alianza 5 Claves, celebramos esta decisión por lo que significa para los derechos de las víctimas", Tweet, 27 de septiembre de 2023, <https://twitter.com/womenslink/status/1707040517089903050?s=46>; Ruta Pacífica de las Mujeres, (@RutaPacificaM), "En la Ruta Pacífica de las Mujeres celebramos el anuncio de la @JEP\_Colombia y seguimos respaldando los procesos con las mujeres de los territorios que merecen verdad, justicia reparación y no repetición", Tweet, 27 de septiembre de 2023, <https://twitter.com/rutapacificam/status/1707071536157311133?s=46>

1343 Auto SRVR No. 05 de 2023 de 6 de septiembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2023); Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023.

1344 Ibid.

1345 Alianza Cinco Claves, entrevista, *El Lunes - Mesa Capital (Canal Capital)*, Bogotá, Colombia, 2 de octubre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=FN64xGT5LYs>.



Teniendo en cuenta los bajos índices de reconocimiento respecto de estos hechos, la apertura del Caso 11 es una oportunidad para que la SRVR desarrolle estrategias que le permita aumentar los niveles de reconocimiento y así garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Es fundamental adecuar las metodologías utilizadas hasta la fecha en el esclarecimiento de este tipo de hechos y en el aporte a la verdad por parte de los comparecientes. Esto implicará un reto para la UIA, encargada de investigar los hechos respecto de los cuales no haya un reconocimiento por parte de los comparecientes, pues deberá incluir el enfoque de género e interseccional y garantizar una participación que no revictimice y que tenga en cuenta las particularidades de este caso.

Adicionalmente, de cara a los hechos que va a investigar este caso, la SRVR tiene el reto de desarrollar metodologías de investigación y participación que respeten la confidencialidad de las víctimas, que brinden el apoyo psicosocial adecuado y que no revictimicen. En este sentido, es fundamental que la SRVR evalúe las condiciones en que han sido realizados los espacios de participación en otros casos y tomar las medidas pertinentes para que en el Caso 11 las víctimas sean protegidas integralmente<sup>1346</sup>. Con respecto a las metodologías, la participación de las víctimas y demás procedimientos, las organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ señalaron la necesidad de que se garanticen los mismos estándares de investigación y participación en los tres subcasos, previniendo vulneraciones al derecho a la igualdad<sup>1347</sup>.

Finalmente, el alcance del componente de reparaciones en este caso es también un desafío. Desde que las organizaciones sociales solicitaron su apertura, han insistido en la necesidad de que las acciones de reparación sean transformadoras. Es decir, según su criterio deben aportar en la transformación de las condiciones de discriminación que hicieron posible las violencias en contra de las mujeres y las personas LGBTIQ+ y que, en el contexto del conflicto armado, se agravaron. Asimismo deben contribuir a transformar aquellas que han sido históricamente naturalizadas, como requisito para su no repetición y el rechazo generalizado por parte de la sociedad y el Estado<sup>1348</sup>.

**La Sala de Amnistía e Indulto (SAI) resolvió solicitudes de amnistía e indulto presentadas en el marco de sus competencias. Sin embargo, existen algunas inconformidades con sus decisiones.** Desde que inició su mandato

1346 Funcionarias (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 2023.

1347 Reunión entre organizaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ con Antonia Urrejola, experta internacional en derechos humanos designada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, OACNUDH, Bogotá, Colombia, 9 de noviembre de 2023)

1348 Alianza Cinco Claves, entrevista, *El Lunes - Mesa Capital (Canal Capital)*, Bogotá, Colombia, 2 de octubre de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=FN64xGT5LYs>.



y hasta noviembre de 2023, la SAI ha resuelto 4.417 amnistías, concediendo 676 y negando 3.741<sup>1349</sup>. Dentro de las razones para no conceder las amnistías, la SAI encontró factores como que los hechos por los que se solicita la amnistía fueron cometidos con posterioridad a la firma del Acuerdo Final o no guardan conexión con el conflicto armado, y el no cumplimiento del requisito personal<sup>1350</sup> para otorgar la amnistía<sup>1351</sup>. Adicionalmente, durante el periodo objeto de este informe, la SAI enfrentó dificultades en el relacionamiento con la OACP para la obtención de información sobre el proceso de acreditaciones y la recepción de nuevas solicitudes de amnistía e indulto<sup>1352</sup>.

El equipo de defensa de las personas comparecientes pertenecientes a las extintas FARC-EP expresaron algunas preocupaciones respecto de los procesos adelantados por la SAI y la necesidad de que se resuelva la situación jurídica de estas personas. Consideran que existe una demora injustificada en los procesos de resolución de amnistías, pues desde que inició el mandato de la JEP, se han concedido en promedio cerca de nueve amnistías por mes<sup>1353</sup>. Adicionalmente, el equipo de defensa no coincide con las razones por las cuales la SAI no concede las amnistías solicitadas, pues los argumentos esgrimidos no son suficientes. Esto, según la defensa, al considerar que hay una interpretación errada sobre el criterio personal<sup>1354</sup> para otorgar la amnistía<sup>1355</sup>.

**La SDSJ adelantó un proceso que concluyó con la aceptación del sometimiento del jefe paramilitar Salvatore Mancuso a la JEP.** En el 2018, Salvatore Mancuso, antiguo comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) presentó una solicitud de sometimiento ante la JEP, en calidad de tercero civil. En el 2020, la solicitud fue rechazada por la SRVR en primera instancia, al considerar que los hechos cometidos por Mancuso en

---

1349 Jurisdicción Especial para la Paz, "Principales Estadísticas", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 7 de diciembre de 2023.

1350 Congreso de la República, Ley 1957 de 2019, "Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz", Diario Oficial 50.976 (Colombia, 2019).

1351 Funcionaria (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 28 de agosto de 2023.

1352 Ibid.

1353 Abogados defensores, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1354 El artículo 63 de la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la JEP), estableció la competencia personal de dicho tribunal. En este sentido, este artículo dispuso que "[E]n concordancia con lo establecido en el artículo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2017, la JEP tendrá competencia personal respecto de las personas incluidas en los listados elaborados por las FARC-EP acreditadas como miembros de dicha organización por la OACP, así como respecto de aquellas personas que en providencias judiciales hayan sido condenadas, procesadas o investigadas por la pertenencia a las FARC-EP o colaboración con esta organización, por conductas realizadas antes del 1 de diciembre de 2016, aunque estos no estuvieren en el listado de integrantes entregado por dicho grupo al Gobierno Nacional".

1355 Abogados defensores, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.



su rol de excomandante paramilitar no eran de competencia de la JEP<sup>1356</sup>. Dicha decisión fue confirmada por la Sección de Apelación, la cual, sin embargo, determinó que se podría condicionar el ingreso de Mancuso a la JEP si lograba demostrar su rol de “bisagra o punto de conexión” entre la Fuerza Pública y los paramilitares<sup>1357</sup>.

Por lo tanto, la SDSJ convocó a una audiencia pública entre el 10 y 16 de mayo de 2023 en Montería (Córdoba) y contó con la participación de víctimas y sus representantes. En esta diligencia, Salvatore Mancuso compareció desde Estados Unidos, buscando demostrar su papel como intermediario entre paramilitares y Fuerza Pública durante el conflicto armado<sup>1358</sup>. Para esta audiencia, la SDSJ se basó en un informe elaborado por el Grupo de Análisis de la Información (GRAI) de la JEP, que analizó la estructura paramilitar en Córdoba bajo el mando de Mancuso<sup>1359</sup>. Así, la SDSJ identificó el patrón macrocriminal de apoyo a la conformación y expansión de grupos paramilitares, constituido por cuatro prácticas criminales que llevaron a la configuración de un aparato organizado de poder que facilitó la expansión y consolidación del control territorial de los paramilitares<sup>1360</sup>. Durante la audiencia, además de abordar estas prácticas, Mancuso se refirió a la comisión de desapariciones de personas en territorio venezolano y afectaciones a comunidades étnicas, reconociendo los crímenes cometidos. La SDSJ solicitó a Mancuso información adicional sobre diversos temas, como empresarios implicados, incursiones paramilitares, personal militar venezolano vinculado y su participación en la creación de bloques paramilitares, entre otros aspectos. Dicha información fue entregada por Mancuso en los tiempos establecidos por la JEP<sup>1361</sup>.

---

1356 “La JEP rechaza el sometimiento de Salvatore Mancuso”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 4 de junio de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-rechaza-sometimiento-de-Salvatore-Mancuso.aspx>

1357 “JEP les da una última oportunidad a Mancuso y ‘Jorge 40’”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 31 de agosto de 2022, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ultima-oportunidad-Mancuso-Jorge-40.aspx>

1358 Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia Única de Aporte a la Verdad Salvatore Mancuso | Sesión 1 | 20230510” YouTube, 10 de mayo de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=WwACv-j5\\_9g&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=WwACv-j5_9g&ab_channel=JEPColombia); Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia Única de Aporte a la Verdad Salvatore Mancuso | Sesión 4 | 20230516”, YouTube, 16 de mayo de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=J1zt2u2Tn84&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=J1zt2u2Tn84&ab_channel=JEPColombia)

1359 “Balance de la Audiencia Única de Verdad de Salvatore Mancuso ante la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 18 de mayo de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/balance-de-la-audiencia-unica-de-verdad-de-salvatore-mancuso-ante-la-jep.aspx>

1360 Estas prácticas son: i) las Convivir como fachada del accionar paramilitar; ii) operaciones conjuntas entre paramilitares y Fuerza Pública; iii) alianzas entre funcionarios, civiles, paramilitares y fuerza pública; y iv) filtración de información del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) con fines contrainsurgentes.

1361 Respecto de la información solicitada por la SDSJ, Salvatore Mancuso entregó una parte de ésta con posterioridad a la fecha de corte de este informe. Para el resto, la SDSJ le dio un plazo extra. “JEP concede prórroga de 15 días a Salvatore Mancuso para que termine de entregar información”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 12 de julio de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/salvatore-mancuso-presento-la-informacion-solicitada-por-la-jep-dentro-del-plazo-establecido.aspx>



Con posterioridad, la SDSJ decidió aceptar de manera excepcional su sometimiento, en calidad de “sujeto funcional y materialmente incorporado a la fuerza pública”<sup>1362</sup>. Según la SDSJ, entre 1989 y 2004, Mancuso ejerció un rol de bisagra entre los paramilitares y la Fuerza Pública, con capacidad de establecer patrones de macrocriminalidad, lo que le permitió no sólo “mover los hilos” de diferentes estructuras (militares, empresariales y políticas) sino también incidir en agentes del Estado<sup>1363</sup>.

La decisión tomada por la SDSJ fue con posterioridad a un proceso de contrastación que incluyó la triangulación y revisión de distintas fuentes, como las declaraciones hechas por Mancuso ante la JEP, las pruebas y documentos aportados con posterioridad y las distintas fuentes judiciales. El Instituto Kroc resalta que, a diferencia de lo aportado en los procesos de Justicia y Paz, ante la JEP Mancuso presentó información novedosa sobre la participación de altos mandos militares y policías y de otros agentes del Estado en la planeación y ejecución de la estrategia paramilitar de las AUC<sup>1364</sup>. A su vez, en la decisión, la SDSJ resaltó las manifestaciones de Mancuso en las que relató la participación de miembros de las AUC en la planeación y ejecución de operaciones que serían exclusivas de la Fuerza Pública o de organismos como el DAS<sup>1365</sup>. Con base en este proceso, la SDSJ concluyó que hay elementos “presentes, efectivos, suficientes y novedosos” en las declaraciones de Mancuso, lo que avala su sometimiento ante la JEP<sup>1366</sup>.

Esta decisión puede conllevar a que la JEP avance en la búsqueda de la verdad y en la lucha contra la impunidad en estos crímenes. No obstante, implica también varios desafíos. Las víctimas solicitaron aportes a la verdad

---

1362 Resolución No. 3804 de 17 de noviembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, 2023); “JEP acepta de manera excepcional el sometimiento de Salvatore Mancuso como sujeto incorporado a la fuerza pública”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 17 de noviembre de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/jep-acepta-de-manera-excepcional-el-sometimiento-de-salvatore-mancuso-como-sujeto-incorporado-a-la-fuerza-publica.aspx>; Jurisdicción Especial para la Paz “Continuación de la audiencia única de aporte a la verdad de Salvatore Mancuso | 20231711”, 17 de noviembre de 2023, [https://www.youtube.com/watch?v=ID8JlxiA6r-k&ab\\_channel=JEPColombia](https://www.youtube.com/watch?v=ID8JlxiA6r-k&ab_channel=JEPColombia)

1363 Ibid.

1364 Ibid.

1365 Ibid.

1366 Ibid. La resolución proferida por la SDSJ fue apelada y el recurso fue resuelto con posterioridad a la fecha de corte del presente informe. En dicha decisión, la Sección de Apelación resolvió que la JEP tendría competencia sobre las conductas cometidas por Salvatore Mancuso no sólo como “sujeto funcional y materialmente incorporado a la Fuerza Pública” sino también como paramilitar. Esto, pues las acciones cometidas en el primer rol no se pueden escindir de su calidad de comandante paramilitar. Auto TP-SA 1633 de 13 de marzo de 2024 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Apelación, 2024).



sustanciales<sup>1367</sup>, sobre todo respecto de lugares donde se encuentren restos de personas dadas por desaparecidas y las relaciones entre paramilitarismo y Fuerza Pública que permitan impulsar los macrocasos que adelanta la SRVR<sup>1368</sup>. Para que estas decisiones sean congruentes con el mandato previsto en el Acuerdo Final es necesario que la JEP asegure que las personas admitidas como comparecientes cumplan con los requisitos necesarios para poder acceder a esta jurisdicción, de manera que garantice los derechos de las víctimas y evite la impunidad en estos casos. Esto implica tomar decisiones acordes con el mandato de la JEP para mantener la integridad de su proceso y la justicia para las víctimas.

**La Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) avocó conocimiento de las primeras resoluciones de conclusiones remitidas por la SRVR y se alistó para la imposición de las primeras sentencias.** Durante el 2023, la SeRVR avocó conocimiento de las tres resoluciones de conclusiones proferidas por la SRVR en el marco de los casos 01 y 03<sup>1369</sup>, lo que se constituye como el primer paso para proferir las sentencias e imponer las sanciones propias correspondientes. Al respecto, el Instituto Kroc destaca el diálogo con las víctimas acreditadas en el subcaso Costa Caribe del Caso 03 que fue promovido por el despacho relator de la SeRVR, pues los representantes consideraron que determinar las necesidades de las víctimas previamente es una práctica restauradora importante<sup>1370</sup>. Igualmente, resalta que, en el marco del Caso 01, el despacho relator correspondiente profirió una decisión encaminada a fijar una estrategia de participación, consistente en una serie de pautas para el diálogo entre comparecientes, víctimas y la JEP en el marco del proceso ante la SeRVR, así como la aplicación de medidas restaurativas para estos efectos<sup>1371</sup>.

---

1367 Comisión Colombiana de Juristas (@Coljuristas), "A propósito del aporte a la verdad que Salvatore Mancuso está haciendo ante la JEP y su confesión sobre la persecución que el extinto DAS y los paramilitares ejercieron sobre Gustavo Gallón, exdirector de la CCJ, hoy embajador de Colombia ante ONU, queremos destacar 3 graves crímenes", Tweet, 11 de mayo de 2023, <https://twitter.com/Coljuristas/status/1656710483452346370>

1368 "Lo que espera la sociedad civil con las nuevas versiones de Mancuso", *Verdad Abierta*, 6 de diciembre de 2023, <https://verdadabierta.com/lo-que-espere-la-sociedad-civil-con-las-nuevas-versiones-de-mancuso/>

1369 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de diciembre de 2023; "El Tribunal para la Paz de la JEP asume competencia para conocer en fase de juicio el Caso 01, Toma de rehenes y graves privaciones de la libertad cometidas por las Farc-EP", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 24 de enero de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/El-Tribunal-para-la-Paz-de-la-JEP-asume-competencia-para-conocer-en-fase-de-juicio-el-Caso-01.aspx>; "Tribunal para la Paz asume competencia para iniciar juicio por falsos positivos cometidos en Norte de Santander", *Jurisdicción Especial para la Paz*, 9 de febrero de 2023, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/tribunal-para-la-paz-asume-competencia-para-iniciar-juicio-por-%E2%80%9Cfalsos-positivos%E2%80%9D-cometidos-en-norte-de-santander.aspx>

1370 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1371 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de diciembre de 2023; Auto TP-SeRVR-AP-AS-CASA-No.021-2023 de 21 de noviembre de 2023 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, 2023).



No obstante, algunas víctimas y sus representantes expusieron una serie de reservas sobre el procedimiento que adelanta la SeRVR. En primer lugar, manifestaron sus preocupaciones por la demora en proferir las sentencias con las sanciones propias correspondientes<sup>1372</sup>. Lo anterior, pues ha pasado más de un año desde que se emitieron las primeras resoluciones de conclusiones. Al respecto, la SeRVR manifestó que existen diversas razones que pueden explicar que a la fecha de corte del informe todavía no haya sentencias. Entre ellas, el tiempo que requiere el proceso de estudiar las actuaciones de la SRVR para determinar si hay o no correspondencia entre las conductas reconocidas, los máximos responsables y las propuestas de sanciones, la discusión sobre el contenido de las sanciones propias en sus dos componentes (retributivo y restaurativo), la necesidad de garantizar que existan las condiciones adecuadas para que las sanciones propias se puedan ejecutar, entre otras<sup>1373</sup>.

En segundo lugar, las víctimas y sus representantes manifestaron preocupaciones respecto del contenido mismo de las sanciones propias. Lo anterior, pues consideraron que las propuestas que se han presentado hasta el momento ponen por encima las necesidades de los comparecientes por sobre las víctimas. Las sanciones propuestas no responden a las víctimas de los hechos investigados ni a los territorios en los que éstos fueron cometidos, pues desconocen las afectaciones causadas<sup>1374</sup>. Además, se ha dado prioridad a las propuestas de los comparecientes y no a las de las víctimas. Así las cosas, las víctimas consideraron que las decisiones de la JEP no serán efectivas, pues serán sanciones diseñadas por los comparecientes que no necesariamente representan justicia y restauración<sup>1375</sup>. Finalmente, manifestaron la preocupación por la revictimización en los espacios de participación abiertos por la SeRVR. Lo anterior, pues pidieron a las víctimas acreditadas que repitan relatos e historias que ya han presentado varias veces ante las distintas etapas del proceso ante la SRVR<sup>1376</sup>.

---

1372 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia", (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>

1373 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de diciembre de 2023.

1374 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1375 "Observaciones Preliminares Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre su Visita Oficial a Colombia" (Bogotá, septiembre de 2023), <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/truth/statements/20230929-eom-stm-colombia-sr-truth-es.pdf>; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023; MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1376 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.





El Instituto Kroc destaca que en el periodo comprendido en este informe el Gobierno nacional creó en el PND la instancia de articulación para la implementación de sanciones propias y contribuciones a la reparación<sup>1377</sup>, cuyo propósito es trabajar en la articulación institucional, las capacidades de cada una de las entidades del Estado y la cooperación internacional, para asegurar la implementación efectiva y el despliegue de los proyectos restaurativos en los territorios<sup>1378</sup>. Igualmente, busca garantizar la materialización de los TOAR que desarrollarán los comparecientes, como parte de su sanción propia o en el marco de sus contribuciones a la reparación<sup>1379</sup>. La instancia fue instalada el 23 de junio de 2023<sup>1380</sup> y hasta la fecha de corte del presente informe había sesionado dos veces<sup>1381</sup>. Adicionalmente, la instancia adoptó un reglamento interno de trabajo y los equipos técnicos de las entidades que participan en este espacio se reunieron de manera periódica para definir metodologías de trabajo, alcance de la instancia, espacios de articulación, entre otros<sup>1382</sup>. Aunque, existieron preocupaciones respecto de la falta de recursos para la ejecución de los TOAR y las sanciones propias, así como los cambios de funcionarios al interior del Gobierno nacional encargado del impulso de este tema<sup>1383</sup>.

Con las próximas sentencias y la imposición de sanciones propias, la JEP deberá adoptar decisiones en el marco de un proceso restaurativo e imponer sanciones propias que incluyan la participación de las víctimas en su formulación y ejecución, y que tengan en cuenta el componente retributivo. Igualmente, podrá activar el mecanismo de monitoreo y verificación de las sanciones propias, en el que también participa la Misión de Verificación y

---

1377 Congreso de la República, Ley 2294 de 2023, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", Diario Oficial 52.400 (Colombia, 2023). En esta instancia participan la UIAP de la OACP, los Ministerios de Justicia y Defensa, la UARIV, la ARN, la UBPD, el DNP, la ART y la Misión de Verificación de Naciones Unidas.

1378 Ibid.

1379 Ibid.

1380 Ibid. "Se radicó la reforma a la Ley 1448 de 2011, un paso hacia la dignificación de las víctimas"; *Unidad de Víctimas*, 27 de septiembre de 2023, <https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/se-radico-reforma-ley-de-victimas-1448-congreso>

1381 Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de octubre de 2023. La tercera sesión de la instancia se llevó a cabo por fuera de la fecha de corte del informe, el 4 de diciembre de 2023. Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (@UAcuerdoPaz), "#AEstaHora | Avanza la sesión No. 3 de la Instancia Gobierno - @JEP\_Colombia, en la cual se presentan los avances de su trabajo. Entre otros, se resalta la articulación de los equipos de las diferentes entidades que componen la instancia", Tweet, 4 de diciembre de 2023, <https://twitter.com/uacuerdopaz/status/1731671499931541660?s=48&t=NIKMFrrks79J9pK6ZT7jDA>

1382 Funcionarios (UIAP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de septiembre de 2023; Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de octubre de 2023.

1383 Funcionario (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de octubre de 2023.



el cual fue instalado en agosto de 2022<sup>1384</sup>. Adicionalmente, la puesta en marcha de la instancia es una oportunidad para fomentar la articulación y coordinación entre la JEP y el Gobierno nacional para la ejecución de las sanciones propias, así como para resaltar las capacidades institucionales de las entidades para la construcción de paz.



## Componente de reparación

**El Gobierno nacional presentó un proyecto de ley para reformar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.** El 27 de septiembre de 2023 el Gobierno nacional radicó ante la Cámara de Representantes un proyecto de ley que pretende modificar la Ley 1448 de 2011 y la Ley 975 de 2005<sup>1385</sup>. El proyecto, según el Gobierno nacional, fue construido de manera participativa con las víctimas y sus organizaciones, y busca actualizar la Ley de Víctimas de conformidad a los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, resolver las nuevas necesidades de reparación identificadas, así como los rezagos en la implementación de la política de reparación advertidos por distintos organismos de control y por las mismas víctimas y sus organizaciones<sup>1386</sup>. Lo anterior, para poder responder de manera efectiva a la situación actual de las más de nueve millones de víctimas que se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Es importante destacar que el universo de víctimas ha aumentado, pasando de 4.863.206 desde la promulgación de la ley en el 2011<sup>1387</sup> a 9.610.391 con corte a noviembre de 2023<sup>1388</sup>.

El Gobierno nacional informó que en el proceso de construcción participaron más de 1.700 personas provenientes de diferentes sectores, a través de distintos espacios de diálogo para garantizar una propuesta inclusiva,

1384 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, julio - septiembre de 2022*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. <https://10.7274/mc87pn92v7f>

1385 Proyecto de Ley 257/2023C 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", Gaceta del Congreso No. 1337 de 2023, (Colombia, 2023)

1386 "Se radicó la reforma a la Ley 1448 de 2011, un paso hacia la dignificación de las víctimas", *Unidad de Víctimas*, 27 de septiembre de 2023, <https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/se-radico-reforma-ley-de-victimas-1448-congreso>; Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, "¿Por qué una reforma a la Ley 1448?" (Bogotá, 2023), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcproyectorereformaley-devictimas.pdf>

1387 Ibid.

1388 "Registro Único de Víctimas", accedido el 10 de enero de 2024, <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/>; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, "Boletín # 9. Datos para La Paz" (Bogotá, 2023), [https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/Boletin\\_Datos\\_para\\_la\\_Paz\\_Noviembre\\_2023.pdf](https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/Boletin_Datos_para_la_Paz_Noviembre_2023.pdf)



valorando la diversidad de opiniones<sup>1389</sup>. Parte de los insumos que tuvo en cuenta el Gobierno incluyó la propuesta presentada por la Mesa de Participación de Víctimas, los aportes de las víctimas resultantes del espacio amplio de participación llevado a cabo en 2017 como parte de los compromisos establecidos en la firma del Acuerdo Final; las propuestas de organizaciones que han estado históricamente dedicadas a la promoción y protección de los derechos de las víctimas pero que no son parte de la Mesa de Participación, y las propuestas de víctimas no organizadas. Igualmente, se recibieron más de 1.412 insumos escritos, incluyendo un formulario abierto al público<sup>1390</sup>, un formulario dirigido a las entidades que componen el SNARIV, un formulario específico destinado a las distintas dependencias de la UARIV y documentos técnicos aportados por expertos<sup>1391</sup>.

Dentro de los puntos que incluyó el proyecto de reforma, el Instituto Kroc destaca los siguientes: i) la armonización entre la política de reparación a víctimas y los compromisos contenidos en el Acuerdo Final; ii) la inclusión de un enfoque de soluciones duraderas; iii) la creación de una Comisión de Financiamiento para contribuir a superar el rezago existente, a través de distintas fuentes de financiación; iv) el fortalecimiento del SNARIV, de los enfoques diferenciales, del esclarecimiento de la verdad como una medida de reparación, de la reparación colectiva y de los procesos de restitución de tierras<sup>1392</sup>.

En cuanto al fortalecimiento del programa de reparación colectiva, el proyecto de reforma propuso para priorizar las medidas contempladas en los PIRC lo siguiente: i) vincular a todos los actores del SNARIV; ii) fortalecer

---

1389 Entre estos sectores se incluyen las mesas de participación de víctimas, organizaciones de víctimas, víctimas en el exterior, víctimas no organizadas, representantes de pueblos étnicos, de enfoques diferenciales y de organizaciones que históricamente han trabajado por los derechos de las víctimas. Se abrieron espacios para la participación de personas expertas, la academia, organismos de control, de las instancias que hacen seguimiento a la política, de entidades del orden nacional y territorial y de cooperación internacional. "Así fue la ruta participativa", *Unidad de Víctimas*, accedido el 10 de enero de 2024, <https://www.unidadvictimas.gov.co/reforma-LeyVictimas-1448/El-camino-a-la-reforma.html>; "Se radicó la reforma a la Ley 1448 de 2011, un paso hacia la dignificación de las víctimas"; *Unidad de Víctimas*, 27 de septiembre de 2023, <https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/se-radico-reforma-ley-de-victimas-1448-congreso>; UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1390 "Se radicó la reforma a la Ley 1448 de 2011, un paso hacia la dignificación de las víctimas", *Unidad de Víctimas*, 27 de septiembre de 2023, <https://portalhistorico.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/se-radico-reforma-ley-de-victimas-1448-congreso>; Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, "¿Por qué una reforma a la Ley 1448?" (Bogotá, 2023), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcproyectoreformaleydevictimas.pdf>

1391 UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1392 Proyecto de Ley 257/2023C 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", Gaceta del Congreso No. 1337 de 2023, (Colombia, 2023); Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, "¿Por qué una reforma a la Ley 1448?" (Bogotá, 2023), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcproyectoreformaleydevictimas.pdf>



las medidas económicas, de rehabilitación comunitaria y programas para el desarrollo social, salud y educación, entre otras; e iii) integrar los PIRC con otros mecanismos del Acuerdo Final, como los PNRRI, los PATR, los PDET, entre otros<sup>1393</sup>.

Una de las preocupaciones de las víctimas y sus organizaciones<sup>1394</sup>, así como de la PGN<sup>1395</sup> y de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”<sup>1396</sup> fue la falta de articulación y coordinación entre la política de reparación integral en cabeza de la UARIV y el SIP. Existe una inconformidad respecto del hecho de que víctimas que han sido acreditadas ante la JEP, que hacen parte del proceso de medidas cautelares de protección de lugares donde se encuentren posibles personas dadas por desaparecidas y que han recibido los restos de sus familiares desaparecidos, no hayan sido incluidas en el RUV<sup>1397</sup>.

Al respecto, el proyecto de reforma busca superar estas dificultades. Así, entre otras estableció: i) el compromiso de adoptar una ruta especial para la inclusión en el RUV de aquellas víctimas directas e indirectas acreditadas ante la JEP y que hacen parte de los procesos de la UBPD; ii) la creación de una Mesa Interinstitucional compuesta por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS), la UARIV, el CNMH, la JEP, la UBPD y la UIAP, con el propósito de coordinar y articular las acciones de reparación y restauración a cargo de estas entidades; iii) medidas para difundir y avanzar con el análisis y ampliación del legado de la CEV<sup>1398</sup>.

---

1393 Proyecto de Ley 257/2023C 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”, Gaceta del Congreso No. 1337 de 2023, (Colombia, 2023); Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “¿Por qué una reforma a la Ley 1448?” (Bogotá, 2023), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcproyectorereformaleydevictimas.pdf>

1394 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023; Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1395 Procuraduría General de la Nación, “Quinto informe al congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz” (Colombia, 2023), <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Diciembre%202023/Delegada%20de%20Seg%20Acuerdo%20de%20Paz/Quinto%20Informe%20sobre%20el%20Estado%20de%20Implementacio%C%81n%20del%20Acuerdo%20de%20Paz%20Versio%CC%81n%20Final%20Aprobado%20PGN.pdf>

1396 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, “Décimo informe de seguimiento entregado al Congreso de la República 2022-2023” (Colombia, 2023), <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>

1397 Espacio de Litigio Estratégico, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1398 Proyecto de Ley 257/2023C 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”, Gaceta del Congreso No. 1337 de 2023, (Colombia, 2023); Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “¿Por qué una reforma a la Ley 1448?” (Bogotá, 2023), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/abcproyectorereformaleydevictimas.pdf>



Adicional al proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional, a noviembre de 2023 había otros proyectos de ley relacionados con la Ley 1448 de 2011, encaminados a reformar uno o varios de sus artículos<sup>1399</sup>. La UARIV informó que el proyecto de ley presentado en septiembre se había acumulado con algunos de los proyectos de ley que se encuentran en curso<sup>1400</sup>. No obstante, es necesario que exista un análisis y estudio detallado de los proyectos, para que la reforma que surja no sólo sea coherente sino además garantista de los derechos de las víctimas.

Otra preocupación manifestada por las organizaciones de víctimas es que el Gobierno no tuvo en cuenta los resultados del proceso amplio de participación que se llevó a cabo en el 2017<sup>1401</sup>, como parte de los compromisos del Acuerdo Final respecto de la modificación de la política de reparación<sup>1402</sup>. El Instituto Kroc revisó dicho documento para contrastarlo con el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional. Con base en este análisis, pudo concluir que el proyecto de reforma presentado en septiembre de 2023 tuvo en cuenta algunas de las propuestas que se plantearon en el marco de dicho proceso amplio de participación<sup>1403</sup> y que, a su vez, guardan relación con los compromisos del Acuerdo Final asociados a la reparación integral.

Dentro de los temas que fueron abordados en 2017 y recogidos en el proyecto de ley se encuentra la modificación al concepto de víctima, encaminado a fortalecer las medidas de reparación para integrantes de la Fuerza Pública, así como a reconocer la calidad de víctimas que pueden tener exmiembros de un grupo armado. En cuanto a la propuesta de incluir los enfoques diferenciales y de género en la norma, el proyecto de ley incorporó los siguientes enfoques: i) enfoque de derechos; ii) enfoque de niñez; iii) enfoque de género, derechos de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversas; iv) enfoque de discapacidad; v) enfoque de persona mayor; y vi) enfoque territorial. Adicionalmente, el proyecto agregó

---

1399 Proyecto de Ley 338 de 2023, "Por medio del cual se modifican los artículos 61 y 155 de la Ley 1448 de 2011, y se amplían los términos para declarar ante el ministerio público" (Colombia, 2022); Proyecto de Ley 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" (reparación y atención de víctimas del conflicto armado)" (Colombia, 2022); Proyecto de Ley 089 de 2023; "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" (Colombia 2023); Proyecto de Ley 001 de 2023, "Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno" (Colombia, 2023); Proyecto de Ley 064 de 2023 C, "Modificación Ley 1448 de 2011" (Colombia, 2023).

1400 UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1401 Ministerio del Interior, "Proceso amplio de participación" (Colombia, 2017).

1402 MOVICE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1403 Ministerio del Interior, "Proceso amplio de participación" (Colombia, 2017).



tres artículos destinados a la eliminación de esquemas discriminatorios, la inclusión del enfoque de soluciones duraderas y el enfoque de acción sin mayores impactos o efectos<sup>1404</sup>.

Otra temática abordada en 2017, y retomada por el Gobierno nacional, fue la necesidad de adoptar medidas para promover la articulación institucional a nivel nacional y local. El proyecto contempló la creación de la Estrategia Integral de Intervención Territorial para articular la oferta pública de políticas nacionales y locales, y detalló los criterios que ésta debe seguir<sup>1405</sup>. Ahora bien, en relación con el componente de retornos y reubicaciones, que fue planteado en el proceso amplio de participación, el proyecto de ley precisó que las entidades nacionales y locales deben implementar programas específicos de retorno, reubicación e integración local para garantizar los derechos de las víctimas y, además, indicó que éstas pueden elegir entre retornar o reintegrarse en el lugar de origen, reubicarse o integrarse en cualquier parte del territorio nacional o integrarse en el lugar de recepción al cual se desplazaron. Entre otras cosas, el proyecto contempló que, cuando sea necesario, las entidades del Gobierno nacional deberán asegurar apoyo técnico y financiero para las entidades territoriales correspondientes<sup>1406</sup>.

Asimismo, recogiendo algunas observaciones realizadas en 2017, el texto indicó que los planes de retornos o reubicaciones, así como los PIRC, deben ser priorizados en la Reforma Rural Integral<sup>1407</sup> y que lo serán, también, cuando la JEP defina los TOAR. Al respecto, el proyecto señaló que para que los PIRC y los PDET se articulen, los primeros deberán fortalecerse. Como se mencionó anteriormente, el proyecto dispone que el Gobierno nacional deberá establecer una ruta especial para la inclusión en el RUV de las víctimas acreditadas por la JEP y de las personas reconocidas por la UBPD<sup>1408</sup>.

Finalmente, y sin perjuicio de las demás medidas del proyecto de ley que guardan relación con las propuestas del proceso amplio de participación de 2017, el Instituto Kroc subraya que el articulado abordó la problemática respecto de la financiación de la Ley 1448 de 2011. El texto del proyecto crea la Comisión de Financiamiento, que tiene por objetivo que sus integrantes le entreguen al Presidente de la República opciones de fuentes de financiación de la norma, para su revisión y adopción. Esta instancia estará conformada

---

1404 Proyecto de Ley 257/2023C 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", Gaceta del Congreso No. 1337 de 2023, (Colombia, 2023), artículos 4 a 12.

1405 Ibid., artículos 59 – 62.

1406 Ibid., artículo 23.

1407 Ibid., artículos 45-46.

1408 Ibid., artículos 46-48.



por entidades del orden nacional y local, así como por representantes de la Mesa de Participación de Víctimas, y de los pueblos étnicos, entre otros. Esta Comisión deberá revisar y ajustar anualmente los mecanismos de financiamiento de la Política de Víctimas, conforme a los parámetros establecidos en el proyecto de ley<sup>1409</sup>.

**A pesar de la presentación del proyecto de ley que busca reformar la Ley 1448 de 2011, los retos en la política de reparación persisten.** Por un lado, el programa de reparación colectiva continuó presentando dificultades y retrasos en su implementación. En este sentido, con corte a noviembre de 2023, fueron incluidos en el RUV 971 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 688 fueron étnicos y 283 no étnicos<sup>1410</sup>. De los sujetos no étnicos, 62 corresponden a sujetos de reparación colectiva de tipología organizaciones, grupos y movimientos sociales. Adicionalmente, hay ocho sujetos de reparación colectiva que corresponden a organizaciones y/o procesos de mujeres y cuatro que corresponden a organizaciones y/o procesos de personas LGBTQ+<sup>1411</sup>. Del total de sujetos de reparación colectiva, apenas el 6,1% completó la implementación de sus PIRC, es decir, sólo 56 sujetos han implementado a totalidad sus PIRC<sup>1412</sup>, de los cuales dos corresponden a sujetos de reparación colectiva étnicos<sup>1413</sup>. Este rezago en la implementación de la ruta de reparación colectiva afectó de manera importante la implementación del Acuerdo Final, pues el programa tiene la potencialidad de transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, así como de restaurar a las comunidades que históricamente han sido más vulnerables, como las étnicas y aquellas que se encuentran en los municipios PDET<sup>1414</sup>.

---

1409 Ibid., artículos 14-16.

1410 UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1411 Ibid.

1412 Fundación Ideas para la Paz y del Capitolio al Territorio, "Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 103, <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>; UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1413 Ibid.

1414 Ibid.; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", "Décimo informe de seguimiento entregado al Congreso de la República 2022-2023" (Colombia, 2023), 360, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>



Al igual que en años anteriores<sup>1415</sup>, persistieron retos respecto de la interpretación restrictiva de los enfoques transformador y reparador del programa de reparación colectiva<sup>1416</sup>. Esta restricción se materializó, por ejemplo, en la eliminación o sustitución de acciones específicas de los PIRC que permitirían una mejora en las condiciones socioeconómicas de los sujetos de reparación colectiva<sup>1417</sup>. Estas acciones estaban relacionadas con la adopción de medidas de infraestructura social, comunitaria, deportiva, vías, educación, salud y vivienda, entre otras<sup>1418</sup>.

Igualmente, persistieron las falencias en la coordinación y articulación con otros programas del Acuerdo Final, como los PDET, los PISDA y la Reforma Rural Integral<sup>1419</sup>. En este sentido, hubo poca coincidencia entre las iniciativas PDET y las acciones de los PIRC<sup>1420</sup>, y desarticulación entre el programa de reparación colectiva y los PNRRI<sup>1421</sup>. Finalmente, también hubo preocupaciones sobre la falta de reconocimiento y no inclusión de sujetos de reparación colectiva en el RUV<sup>1422</sup>.

Al respecto, la UARIV informó que se encuentra adelantando distintas acciones para el fortalecimiento del programa de reparación colectiva. Estas acciones incluyen: i) la adecuación de la ruta de reparación colectiva en la que se involucren gestiones de la UARIV como coordinadora del SNARIV, que contempla la sectorización, identificación y presentación de universos de víctimas, los cruces con herramientas programáticas de la política de reparación de víctimas y de la implementación del Acuerdo Final, así como

1415 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>; Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

1416 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", "Décimo informe de seguimiento entregado al Congreso de la República 2022-2023" (Colombia, 2023), 369, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>

1417 Ibid.

1418 Ibid.

1419 Ibid., 371; Fundación Ideas para la Paz y del Capitolio al Territorio, "Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 105, <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>

1420 Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", "Décimo informe de seguimiento entregado al Congreso de la República 2022-2023" (Colombia, 2023), 371, <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/septiembre%202023/DE%CC%88CIMO%20INFORME%20CSMLV%2024082023.pdf>

1421 Fundación Ideas para la Paz y del Capitolio al Territorio, "Hacia dónde va el Acuerdo de Paz. Las cifras de la implementación a un año del Gobierno Petro y siete años de la firma del Acuerdo de Paz" (Colombia, 2023), 105, <https://delcapitolioalterritorio.com/hacia-donde-va-el-acuerdo-de-paz/>

1422 Ibid.





providencias judiciales; ii) la modificación de la Resolución No. 3143 de 2018 para la eliminación de barreras administrativas y mejorar el acceso al fortalecimiento organizativo de los sujetos de reparación colectiva, teniendo en cuenta las observaciones y recomendaciones presentadas por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas, las organizaciones y los sujetos de reparación; iii) sesiones de trabajo con la ART, para gestionar el cumplimiento de las acciones de los PIRC y los planes de retorno y reubicación que cruzan con las iniciativas de los PATR; iv) mesas de seguimiento y articulación con la JEP, para garantizar el cumplimiento de las órdenes derivadas de las decisiones de medidas cautelares y los autos emitidos en los casos, entre otros<sup>1423</sup>.

Por otro lado, como se verá a continuación, a nivel territorial es posible destacar buenas prácticas respecto de la implementación de la política de reparación integral a víctimas y su relación con el Acuerdo Final.

#### **4. Implementación del Punto 5 desde una perspectiva territorial**

A pesar de retos en los territorios como las condiciones de seguridad, se avanzó en algunos planes de retorno y reubicación. El proceso colectivo de retornos, reubicaciones e integración local contemplado en el Acuerdo Final pretende garantizar que las personas víctimas de desplazamiento forzado retornen a sus territorios o se reubiquen en otros en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad. En el ámbito territorial, el acompañamiento de los procesos colectivos está a cargo de la UARIV, quien, en coordinación con las demás entidades del SNARIV, debe concertar con las personas o la comunidad y el ente territorial la formulación de las acciones de cada proceso y su implementación, incorporando los enfoques territorial, étnico y de género<sup>1424</sup>.

El Instituto Kroc, a través de la estrategia Barómetros Regionales en nueve subregiones PDET, pudo constatar que la UARIV realiza acompañamiento a 181 Planes de Retorno y Reubicación en 56 municipios<sup>1425</sup>. De éstos, sólo

1423 UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, enero de 2024).

1424 Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial 48.096 (Colombia, 2011), artículo 13.

1425 11 planes de retorno en Arauca, 25 en Catatumbo, 12 en Pacífico Medio, siete en el Sur del Tolima, 29 en Alto Patía y Norte del Cauca, nueve en el Sur de Córdoba, siete en Bajo Cauca-Nordeste, 21 en Urabá Antioqueño, 60 en Chocó. UARIV, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, Colombia, julio de 2023).



cuatro se han cerrado, es decir, el 2,2%<sup>1426</sup>. Uno de los retos para avanzar en la implementación de los Planes de Retorno y Reubicación identificados por el Instituto Kroc es la persistencia del conflicto armado y otras formas de violencia en los territorios PDET. Esto, pues tan sólo el 14,29% de los 84 municipios PDET monitoreados en las nueve subregiones contaban con concepto de seguridad favorable y vigente en todo el municipio<sup>1427</sup>.

No obstante, en la vereda Guatemala del municipio de Miranda (Cauca), el Instituto Kroc identificó un proceso de retorno y reubicación con avances relevantes en su implementación. En esta vereda se encuentra población campesina víctima del desplazamiento forzado que sufrió múltiples afectaciones a nivel comunitario. A través de un ejercicio de concertación fue formulado el Plan de Retorno y Reubicación en agosto del 2016, el cual fue actualizado en abril de 2020<sup>1428</sup> y cuya implementación culminó en diciembre de 2022. En virtud de este plan la UARIV acompañó a 126 hogares y 429 personas registradas en el RUV. Este plan contempló tres componentes: superación de la situación de vulnerabilidad, generación de ingresos e integración y arraigo territorial. Para su implementación incluyó 20 acciones de bienes y servicios acordadas con la comunidad y las entidades del SNARIV<sup>1429</sup>. A pesar de estos resultados, el Instituto Kroc documentó las observaciones presentadas por la Defensoría del Pueblo en relación con la falta de reconocimiento de las necesidades particulares de las mujeres y las personas LGBTIQ+ en los planes de retornos o reubicaciones del Cauca, y la ausencia de medidas diferenciales que garanticen condiciones adecuadas de seguridad para que las mujeres de este departamento retornen<sup>1430</sup>.

La UARIV, junto con las demás entidades del SNARIV, coordinó la ejecución de las acciones aprobadas en los Comités Territoriales de Justicia Transicional, con la participación de la Alcaldía Municipal de Miranda, la Gobernación del Cauca, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la

---

1426 Tres en la subregión Catatumbo y uno en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, puntualmente en el municipio de Miranda en el departamento del Cauca. Estos corresponden a Planes de Retorno y Reubicación de comunidades étnicas.

1427 Con corte a julio de 2023.

1428 UARIV, Resolución No. 3320 de 20 de noviembre de 2019, "Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015", (Bogotá, Colombia: 20 de noviembre de 2019).

1429 José Luis Sarria Espinosa y María Fernanda Obregón Vásquez (Líder del equipo de retornos y reubicaciones y enlace territorial desde Bogotá en retornos y reubicaciones de la UARIV), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Popayán, Colombia, 19 de diciembre de 2023.

1430 Defensoría del Pueblo, "Hilando saberes y experiencias territoriales: Incorporación del enfoque de género en el Punto 5 del Acuerdo de Paz" (Bogotá, 2023).



Unidad para la Restitución de Tierras (URT)<sup>1431</sup>. La garantía efectiva de los derechos de la población vulnerable requirió la sumatoria de esfuerzos institucionales y presupuestales<sup>1432</sup>, bajo los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

La UARIV promovió la participación de las personas y comunidades víctimas de desplazamiento forzado en la concertación del plan de retorno y reubicación<sup>1433</sup>. Por su parte, el ente territorial y las entidades que conforman el SNARIV, mediante un ejercicio de coordinación y articulación, contribuyeron con la oferta institucional al cumplimiento de las acciones solicitadas en el plan concertado con la comunidad. Este ejercicio coincidió con la implementación y cierre del PIRC en la vereda Guatemala. Igualmente, contribuyeron a la implementación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, de manera particular en la iniciativa denominada: “Impulsar las medidas de reparación integral para la construcción de la paz y garantías de no repetición de las víctimas en el municipio de Miranda, Cauca”.

Con base en lo expuesto anteriormente, el Instituto Kroc destaca este caso de implementación territorial porque evidenció que determinar el contenido del plan con componentes progresivos para garantizar el retorno, promover un proceso participativo para su configuración y articularlo con otros instrumentos del Acuerdo Final, es fundamental para promover su efectividad.

La adecuada implementación de las acciones concertadas con los sujetos de reparación colectiva requiere que el Estado garantice las condiciones de seguridad para que las entidades puedan acceder a los territorios y cumplir con sus obligaciones. No obstante la efectividad del proceso de retorno y reubicación emprendido en el municipio de Miranda, las garantías de seguridad para asegurar la sostenibilidad del retorno continuaron siendo un reto para que el Estado garantice la no repetición de los hechos victimizantes a una población, cuya ubicación geográfica estratégica los puede poner nuevamente en una situación de vulnerabilidad frente a las condiciones de inseguridad presentes en el territorio. Adicionalmente, el Instituto Kroc no

---

1431 Unidad para las Víctimas, “Acta de cierre del plan de retorno y reubicación de comunidades no étnicas” (Departamento del Cauca, Municipio de Miranda, Vereda Guatemala, 6 de diciembre de 2022).

1432 “Plan de Desarrollo Municipal de Miranda Cauca 2020-2023 Amor por Miranda”, *Alcaldía Municipal de Miranda Cauca*, accedido el 10 de diciembre de 2023, <https://www.miranda-cauca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-municipal-de-miranda-cauca-20202023>; “Plan de Desarrollo Departamental del Cauca – 42 motivos para avanzar”, *Gobernación del Cauca*, accedido el 10 de diciembre de 2023, <https://www.cauca.gov.co/NuestraGestion/PlaneacionGestion-y-Control/Plan%20de%20Desarrollo%20Departamental%202020%20-%202023.pdf>

1433 Integrante (Comité de Impulso de la Vereda Guatemala, municipio de Miranda) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Miranda, 29 de noviembre de 2023.



obtuvo información sobre la inclusión de medidas dirigidas a garantizar el enfoque de género, condición necesaria para que esta experiencia sea replicable.

## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 5

**A la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) o quien haga sus veces:** impulsar la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). Para esto, es necesario que la UIAP o quien haga sus veces continúe trabajando de manera articulada con el Comité de Seguimiento y Monitoreo a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CSM), para priorizar aquellas recomendaciones que están relacionadas con la implementación del Acuerdo Final, y que incluyan aquellas contenidas en los capítulos específicos sobre el enfoque de género y el enfoque étnico.

**A la Unidad para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD):** garantizar la implementación de los enfoques diferenciales, especialmente los de género y étnico. Lo anterior, a través de la implementación de los lineamientos existentes al interior de la entidad sobre estos enfoques, así como con la ampliación de los enlaces territoriales con conocimiento y experiencia en enfoques diferenciales y el mantenimiento de las y los referentes de estos enfoques a nivel nacional.

**A la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP) o quien haga sus veces:** trabajar de manera articulada para garantizar las condiciones necesarias para la ejecución de las sanciones propias, contemplando la incorporación del enfoque de género y étnico. Es necesario garantizar la participación de las víctimas y las comunidades, así como garantizar las condiciones de seguridad y de protección de los comparecientes. Igualmente, se debe apropiar el presupuesto requerido para este fin.

**A la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR):** desarrollar estrategias que le permitan aumentar los niveles de reconocimiento y así garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación en el marco del Caso 11 “Violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio”. Es fundamental adecuar



las metodologías utilizadas hasta la fecha de corte de este informe en el esclarecimiento de este tipo de hechos y en el aporte a la verdad por parte de las personas comparecientes.

**Al Congreso de la República:** tramitar de manera adecuada y célere el proyecto de ley que busca reformar la Ley 1448 de 2011. Para ello resulta relevante, adoptar un articulado que garantice los derechos de las víctimas y que cumpla con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final relacionados con la modificación de la Ley 1448 de 2011. A su vez, deberá estudiar y analizar los demás proyectos de ley que actualmente cursan en la Cámara de Representantes y en el Senado para garantizar su coherencia.

#### Tabla 10. Normas pendientes de implementación del Punto 5



Modificaciones de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del Acuerdo Final, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el seguimiento a la implementación.



## Punto 6.

### Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 estableció la creación de instancias y mecanismos para promover la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo Final, generar espacios de diálogo entre las partes y crear mecanismos legislativos y de política pública para la implementación a nivel nacional y territorial. Este punto también estableció los mecanismos para la participación de diferentes actores internacionales, así como los compromisos en materia de refrendación del Acuerdo Final<sup>1434</sup>. Entre estas medidas, se pactaron los mecanismos de implementación que llevaron a la creación de la CSIVI, la construcción del PMI, la articulación del Acuerdo de Paz con las herramientas de planificación territorial, el SIIPO, las prioridades normativas y los mecanismos de financiamiento. En este punto las partes incluyeron el Capítulo Étnico, que reconoce los efectos diferenciales del conflicto armado en los pueblos étnicos. Igualmente, el Componente Internacional de Verificación (CIV), el Componente de Acompañamiento Internacional, y las medidas de comunicación, pedagogía y difusión del Acuerdo Final.

Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, el Punto 6 experimentó escasas variaciones en los niveles de implementación. Entre los avances, se registró la presentación de un proyecto de ley que establece la obligación de las autoridades territoriales de considerar el PMI en la formulación de los PDT. El Instituto Kroc destaca como uno de los principales logros de este séptimo año de implementación la realización periódica de las sesiones de la CSIVI y el funcionamiento, puesta en marcha y aprobación de nuevas emisoras de paz. A pesar de estos avances, la tendencia de mínimos ajustes en los niveles de implementación del año anterior se mantuvo. Esto principalmente porque durante el 2023, no se avanzó en las tareas pendientes como la creación de los parámetros para la revisión anual del PMI. El Instituto Kroc tampoco evidenció avances en el desarrollo de actividades de difusión masiva del Acuerdo Final y persistieron las dificultades en el reporte de los recursos financieros para el cumplimiento de los indicadores del PMI.

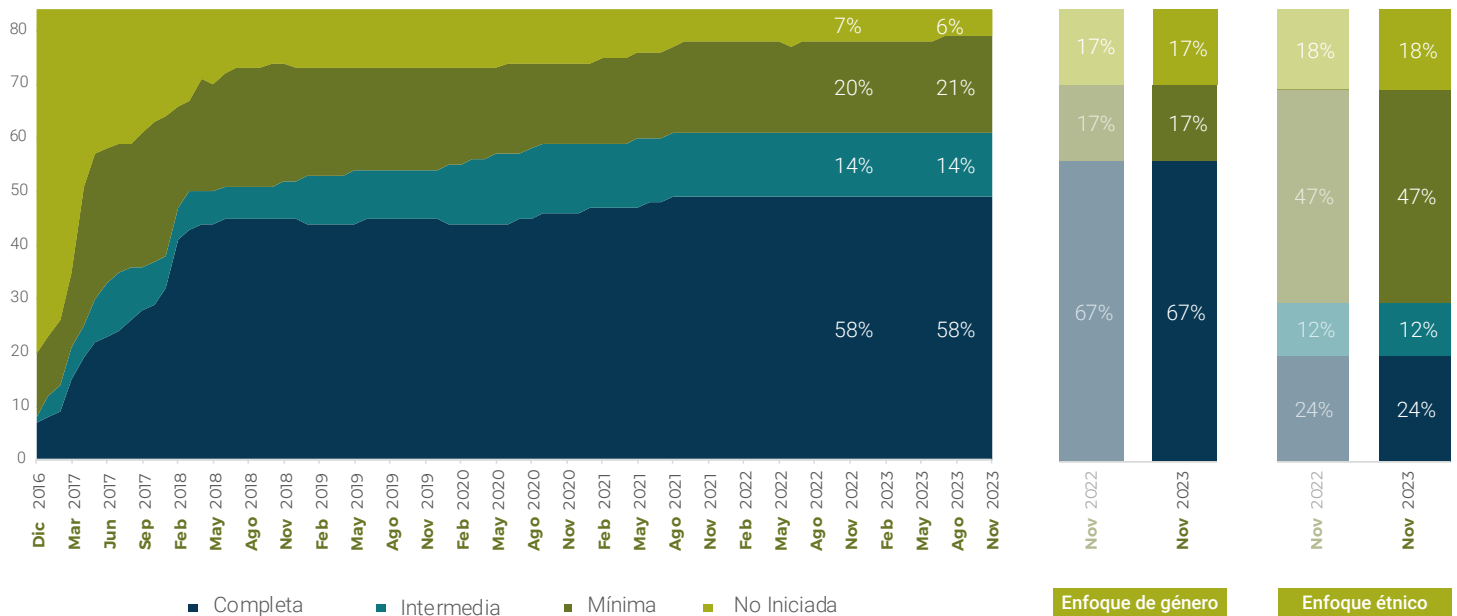
<sup>1434</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 192.

## 1. Estado de la implementación del Punto 6 a noviembre de 2023

Como se muestra en el Gráfico 25, a noviembre de 2023, el 6% de las disposiciones del Punto 6 no había iniciado a implementarse, el 21% se encontraba en estado mínimo, el 14% estaba en estado intermedio y el 58% de disposiciones había sido completado. A pesar de ser el punto con mayores niveles de cumplimiento del Acuerdo Final, en el periodo de reporte el Punto 6 experimentó un cambio de un punto porcentual entre los niveles no iniciado y mínimo, debido a la presentación del proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 y contribuye a que los planes de desarrollo incluyan compromisos del Acuerdo Final.

**Gráfico 25**

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones del Punto 6 (dic. 2016 - nov. 2023)



Los pocos cambios en los niveles de implementación en los últimos cuatro años contrastan con el dinamismo que evidenció este punto durante los dos primeros años de la implementación del Acuerdo Final. Estos niveles se explican porque en los primeros años de implementación se realizaron varias acciones como el desarrollo del plebiscito, la creación de los mecanismos

de seguimiento, impulso y verificación, los desarrollos legislativos mediante el *Fast Track* y los acuerdos de cooperación internacional. Por su parte, el ritmo de implementación que se evidenció durante el 2023 estuvo asociado al incumplimiento de tareas pendientes de dichos mecanismos, lo cual ha afectado la implementación integral del Acuerdo Final.

Los niveles de implementación del Punto 6 durante este último año se explican principalmente por tres razones. Primero, porque entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 las autoridades implementadoras no avanzaron en el cumplimiento de tareas rezagadas. Por ejemplo, la revisión anual del PMI y la planeación y desarrollo de las sesiones territoriales e informes conjuntos de la CSIVI. Segundo, durante el 2023 persistieron bajos niveles de implementación de los 13 compromisos del Capítulo Étnico, los cuales representan aproximadamente el 15% de las disposiciones del Punto 6 y de las cuales 10 se encuentran entre estado mínimo o no iniciado. Tercero, desde el 2017 quedaron pendientes ocho compromisos de las prioridades normativas establecidas en el Acuerdo Final, los cuales al no cumplirse en los primeros 12 meses después de la firma quedaron categorizadas en los niveles más bajos de implementación.

A estas tres razones, se suma un hecho de contexto relacionado con el cambio de Gobierno y los ajustes institucionales y de política pública que afectaron de manera diferencial la implementación del Acuerdo Final<sup>1435</sup>. Para el caso del Punto 6, durante ese año sucedieron cambios en los liderazgos en entidades con representación en el componente de Gobierno de la CSIVI, como el DAPRE<sup>1436</sup> y el Ministerio del Interior<sup>1437</sup>. El Instituto Kroc resalta los bajos niveles de ejecución de los presupuestos de varias de las carteras con responsabilidades en el PMI<sup>1438</sup>, así como retrasos en el reporte al SIPO de las acciones en el cumplimiento de los indicadores del PMI<sup>1439</sup>.

Este panorama se evidencia también en el caso de la implementación de los compromisos con enfoque de género y étnico del Punto 6, por lo que sus niveles de implementación a noviembre de 2023 son los mismos que en los

---

1435 El nuevo Gobierno tomó posesión el 7 de agosto de 2022.

1436 Durante el primer año de Gobierno el DAPRE tuvo dos directores asignados que fueron Mauricio Lizcano del 7 de agosto al 1 de mayo de 2023 y Carlos Ramón Gonzales del 1 de mayo a la actualidad.

1437 Durante el primer año de Gobierno el Ministerio del Interior ha tenido dos ministros asignados que fueron Alfonso Prada del 7 de agosto al 1 de mayo de 2023 y Luis Fernando Velasco del 30 de abril a la actualidad.

1438 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Informe de Ejecución del Presupuesto General de la Nación acumulado de noviembre de 2023" (Bogotá, diciembre 2023).

1439 "Emisoras de Paz: cuatro años reconstruyendo el tejido social del país", *Radio Nacional de Colombia*, accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://www.radionacional.co/actualidad/paz/emisoras-de-paz-cumplen-cuatro-anos-al-aire-rtvc-y-el-acuerdo-de-paz>





últimos años. Dadas las características de las disposiciones que incorporan acciones específicas dirigidas a las mujeres y a las personas LGBTIQ+, el 67% completó su implementación, aunque siguen en monitoreo por parte del Instituto Kroc porque son de implementación permanente, el 17% se encontraba en estado mínimo y el 17% estaba sin iniciar. Las disposiciones con enfoque étnico del Punto 6 tampoco presentaron variaciones, el 24% completó su implementación, el 12% continuó en estado intermedio, el 47% en estado mínimo y el 8% sin iniciar.

Adicional a la presentación del proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994, durante este año varios compromisos del Punto 6 mostraron avances cualitativos. Entre éstos, el PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” incluyó varias medidas alineadas con el Acuerdo de Paz y separó una partida presupuestal específica para el sector paz<sup>1440</sup>. También, continuó el funcionamiento de 16 de las 20 emisoras de paz en regiones priorizadas por el Acuerdo Final<sup>1441</sup> y el desarrollo de sesiones regulares de la CSIVI y su diálogo con las instancias de género y étnica.

## 2. Estado de la implementación del Punto 6 según el PMI

El Punto 6 del Acuerdo de Paz cuenta con 38 indicadores distribuidos en seis pilares: i) Mecanismo de implementación y verificación; ii) Capítulo Étnico, iii) CIV de la CSIVI, iv) Componente de Acompañamiento Internacional; v) Herramientas de verificación y difusión, y vi) Capítulo de Género. De estos indicadores 11 son étnicos y cinco de género. A noviembre de 2023, de los 38 indicadores del PMI de este punto, 13 indicadores tenían como fecha de cumplimiento años anteriores al 2023 y todos ellos reportan un cumplimiento del 100%. A esto se suman otros cuatro indicadores con fecha de cumplimiento posterior a 2023 que se reportan como cumplidos a la fecha de corte de este informe. De los indicadores con fecha de cumplimiento posterior al 2023, nueve reportan un cumplimiento menor al 50% de los cuales uno no tiene ficha técnica. Estos hallazgos están estrechamente relacionados con el estado de implementación del Punto 6, que a noviembre de 2023 muestra los niveles más altos de implementación (ver [Anexo Técnico](#)).

1440 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023).

1441 “Sistema Integrado de Información para el Postconflicto SIPO”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 3 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>



### 3. Principales avances y retos del Punto 6 a noviembre de 2023

#### RESUMEN DE AVANCES Y RETOS DEL PUNTO 6 (DICIEMBRE 2022 - NOVIEMBRE 2023)

Avances	Retos
<p><b>Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI):</b> desarrolló sesiones regulares durante el 2023 y sostuvo discusiones importantes sobre la integralidad del Acuerdo Final.</p>	<p><b>CSIVI:</b> llevar a cabo las sesiones de la CSIVI territorial y los informes conjuntos.</p>
<p><b>Gobierno nacional, Departamento Nacional de Planeación (DNP) y autoridades territoriales:</b> establecieron medidas para la implementación del Acuerdo Final en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado en mayo de 2023 y elaboraron orientaciones para la inclusión de compromisos del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).</p>	<p><b>DNP y Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (UIAP):</b> lograr la articulación de los compromisos del Acuerdo Final con los PDT para la inclusión de acciones territoriales que impulsen su implementación.</p>
<p><b>DNP:</b> fortaleció los tableros de seguimiento a los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).</p>	<p><b>Gobierno nacional:</b> garantizar recursos financieros suficientes y altos niveles de ejecución presupuestal para la implementación del Acuerdo Final.</p>
<p><b>Componente Internacional de Verificación (CIV):</b> desarrollaron actividades de verificación y seguimiento durante el 2023.</p>	<p><b>DNP y entidades implementadoras:</b> superar la falta de avance en el 2023 de las fichas técnicas pendientes de los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) y de la articulación con los trazadores presupuestales.</p>
<p><b>Países y agencias del Componente de Acompañamiento Internacional:</b> fortalecieron la implementación del Acuerdo Final durante el 2023 mediante acompañamiento técnico y financiero.</p>	<p><b>UIAP, CSIVI y Ministerio de Relaciones Exteriores:</b> resolver la falta de recursos para garantizar el funcionamiento de la secretaría técnica compuesta por CINEP y CERAC, así como superar las dificultades para la reactivación del mecanismo de los notables del Acuerdo Final.</p>
<p><b>Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC):</b> continuó el ritmo de implementación de las herramientas de comunicación y pedagogía mediante el funcionamiento del Comité de Comunicaciones Conjunto, la puesta en marcha de cuatro nuevas emisoras de paz y los procesos de formación a trabajadores y trabajadoras de estas emisoras.</p>	<p><b>Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC):</b> articular las líneas de trabajo y reportes de los países y organizaciones que hacen parte del Componente de Acompañamiento Internacional.</p>



## La CSIVI, la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE

**La CSIVI desarrolló sesiones regulares durante el 2023 y sostuvo discusiones sobre la integralidad del Acuerdo Final. A pesar de ello no logró avanzar en tareas pendientes determinantes para la implementación.** En la última sesión de trabajo de la CSIVI de 2022, las partes acordaron prorrogar su funcionamiento hasta el 2027<sup>1442</sup>. Durante esta misma sesión, las partes establecieron el cronograma de trabajo de 2023, en el cual definieron sesiones exclusivas cada 15 días y jornadas de trabajo con la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE cada tres meses. Las sesiones entre diciembre de 2022 y enero de 2023 fueron de carácter informal, pues sólo hasta el 6 de febrero de 2023 fue publicado el decreto a través del cual el Presidente de la República designó oficialmente como los tres delegados del Gobierno nacional en la CSIVI al Ministro o Ministra del Interior, al director o directora de la UIAP y al director o directora del DAPRE<sup>1443</sup>.

Durante el último año de implementación del Acuerdo Final la CSIVI tuvo 14 sesiones de trabajo, seis mesas técnicas, avanzó en seis constataciones normativas y la elaboración de cuatro protocolos para su funcionamiento interno<sup>1444</sup>. Entre los temas abordados en las sesiones exclusivas entre las delegaciones del Gobierno y el Partido Comunes (mecanismo 3x3), el Instituto Kroc resalta el interés de la CSIVI por volver a activar el mecanismo de los notables, la inclusión del Acuerdo de Paz en el PND, la situación jurídica y los problemas de seguridad de excombatientes y el funcionamiento de la CNGS<sup>1445</sup>. También destaca la mesa técnica del Punto 4, la cual tuvo

---

1442 Componente Comunes de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación (@ComunesCoL), "#Hoy fue la última reunión #CSIVI componente gobierno y con participación de países garantes", Tweet, 22 de diciembre de 2022, <https://twitter.com/CsiviComunes/status/1605969152216219655?s=20&t=VINlyXiAMmhIDDApn2EPcA>

1443 Presidencia de la República, "Decreto 0156 de 2023 del 06 de febrero de 2023 por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final" (Colombia, 2023).

1444 "Encuentro Nacional del Componente Comunes de la CSIVI", (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de octubre de 2023).

1445 Componente Comunes de la CSIVI (@ComunesCoL), "Se llevó a cabo a cabo nueva sesión #CSIVI que arrancó con preocupaciones por la inseguridad que enfrentan los firmantes del #AcuerdoDePaz", Tweet, 9 de abril de 2023, <https://twitter.com/csicomunes/status/1634005661406187525?s=48&t=NIKMFrrks79J9pK6ZT7jDA>; Componente Comunes de la CSIVI (@ComunesCoL) "#Hoy se llevó a cabo nueva sesión #CSIVI y Gobierno Nacional. Allí se desarrollaron temas diversos y urgentes para la implementación del #AcuerdoDePaz. Balance y avance de la política pública de desmantelamiento de organizaciones sucesoras del paramilitarismo, competencia de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad #CNGS y balance de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección #MTSP ordenado por @JEP\_Colombia", Tweet, 6 de julio de 2023, <https://twitter.com/csicomunes/status/1676762396327641088?s=48&t=NIKMFrrks79J9pK6ZT7jDA>

como objetivo identificar mecanismos de interlocución para impulsar la implementación de los compromisos sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, particularmente el PNIS<sup>1446</sup>.

Entre las constataciones normativas realizadas por la CSIVI se encuentran la del decreto que reglamentó la conformación del Comité de Escogencia para la selección de miembros del SIP<sup>1447</sup>, los proyectos de ley estatutaria y ordinaria para la creación de la Jurisdicción Especial Agraria<sup>1448</sup> y el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural<sup>1449</sup>. Entre los protocolos sobre los cuales la CSIVI inició trabajos se encuentran los protocolos de relacionamiento con el CIV y las organizaciones y países del Componente de Acompañamiento Internacional<sup>1450</sup>.

Pese a los cambios positivos en la dinámica y regularidad de las sesiones, en 2023 la CSIVI no logró llegar a acuerdos en tres compromisos pendientes. Primero, la construcción de los parámetros para la revisión anual del PMI, la cual debió realizarse por primera vez en julio del 2019, un año después de la aprobación del CONPES 3239 mediante el cual fue creado el PMI<sup>1451</sup>. A inicios de 2023 el Gobierno con el liderazgo de la UIAP y el DNP creó un comité técnico para la coordinación de este proceso. Este comité fue compuesto por la OACP, la ARN, la ART, la DSCI, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la República<sup>1452</sup>. Resultado de su trabajo en julio de 2023, el componente Gobierno envió al componente Comunes una propuesta de

---

1446 Componente Comunes de la CSIVI, "Informe de la Comisión del Comunes de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación" (Bogotá, 28 de septiembre de 2023).

1447 Presidencia de la República, Decreto 2612 de 2022 "Por el cual se modifica el Decreto 587 de 2017, Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVIRNR)" (Colombia, 2022), <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200184>

1448 Proyecto de Ley 156/ Senado, "Por medio de la cual se determina el funcionamiento y competencias de la Jurisdicción Agraria y Rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones" (Colombia, 20 de septiembre de 2023). [https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/18\\_09\\_2023%20-%20PL%20Ordinaria%20%28v.%206.35%29.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/18_09_2023%20-%20PL%20Ordinaria%20%28v.%206.35%29.pdf)

1449 Presidencia de la República, Decreto 1249 de 2023 "Por el cual se modifica el artículo 2.13.1.12.6 del Capítulo 12 del Título 1 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural" (Colombia, 2023).

1450 "Encuentro Nacional del Componente Comunes de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación CSIVI", (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de octubre de 2023).

1451 Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia 3932, "Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial" (Bogotá, junio de 2018).

1452 Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, "Informe al Congreso" (Bogotá, julio de 2023), <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-12/INFORME%20AL%20CONGRESO%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20DEPARTAMENTO%20ADMINISTRATIVO%20DE%20LA%20PRESIDENCIA%20DE%20LA%20REPÚBLICA%20JULIO%202022-2023.pdf>



parámetros para la revisión del PMI<sup>1453</sup>. A pesar de estos avances, no fueron consensuados los parámetros para consolidar la metodología y realizar la primera revisión de los indicadores del PMI.

Segundo, los componentes de Gobierno y Comunes no desarrollaron ninguna sesión territorial para dialogar con las comunidades sobre los avances y retos de la implementación del Acuerdo Final. El tema de las sesiones territoriales fue abordado durante dos sesiones de la CSIVI donde definieron el desarrollo de una mesa en Santander de Quilichao (Cauca) en octubre de 2023<sup>1454</sup>. Por el desarrollo de las elecciones locales que se realizaron en el mismo mes, la CSIVI territorial fue aplazada para noviembre. En el mes de noviembre la agenda tuvo que ser nuevamente aplazada y a la fecha de cierre del presente informe no se conocía una nueva fecha para su realización.

Tercero, las partes no elaboraron informes conjuntos como lo establece el Acuerdo Final, sino que cada componente continuó haciéndolo de forma separada<sup>1455</sup>. El componente Comunes presentó el avance de las acciones realizadas durante el 2023 en un evento desarrollado en octubre de 2023<sup>1456</sup>. Por su parte, en noviembre el Gobierno presentó un informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz<sup>1457</sup>.

Es necesario que la CSIVI pueda avanzar en los pendientes anteriormente descritos por medio de un trabajo articulado con las instancias que hacen seguimiento a los enfoques transversales. Particularmente, en el consenso de los parámetros y la revisión anual del PMI donde va a requerir que las instancias de género y étnica cuenten con las herramientas técnicas que les permita hacer aportes necesarios en este ejercicio. Adicionalmente, la descentralización de esta instancia mediante la CSIVI territorial le permitirá obtener insumos para el impulso de la implementación del Acuerdo Final y mayor legitimidad a nivel territorial.

**Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 las instancias de género y étnica continuaron funcionando a pesar de la falta de recursos que garanticen su funcionamiento permanente.** En el transcurso de 2023, la

---

1453 Funcionario del equipo de planeación (UIAP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 4 de agosto de 2023.

1454 "Sesión exclusiva de la Comisión de seguimiento Impulso y Verificación CSIVI", (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, CSIVI, Bogotá, Colombia, 28 de septiembre de 2023).

1455 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 199.

1456 "Encuentro Nacional del Componente Comunes de la CSIVI", (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de octubre de 2023).

1457 Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, "Informe de avances y logros de la implementación del Acuerdo de paz en el Gobierno del cambio" (Bogotá, 24 de noviembre de 2024), 34.



Instancia Especial de Mujeres progresó en el cumplimiento de su mandato mediante la realización de ocho encuentros territoriales con organizaciones de mujeres, mujeres firmantes de paz e instituciones en subregiones PDET<sup>1458</sup>. Además, llevó a cabo jornadas mensuales de trabajo entre todas sus integrantes, y mantuvo una interlocución constante con la CSIVI y otros actores relevantes. La Instancia Especial de Mujeres presentó el informe de seguimiento a la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final con corte a junio de 2023<sup>1459</sup>. Durante este año, esta instancia resaltó un cambio positivo en su interlocución con la CSIVI y con el Gobierno nacional, pero también la necesidad de contar con un mayor posicionamiento y mayor reconocimiento a su mandato y a su autonomía<sup>1460</sup>.

La IEANPE avanzó en mesas de trabajo con la Vicepresidencia y actividades de gestión con el Componente de Acompañamiento Internacional del Gobierno de los Estados Unidos y México creado en el 2022<sup>1461</sup>. Renovó algunas de las vocerías de la instancia, aunque mantuvo el desequilibrio en la representación de género, pues sólo dos de sus ocho vocerías son mujeres. En el 2023, durante ocho meses, la IEANPE no contó con recursos financieros y/o técnicos para el desarrollo de su mandato<sup>1462</sup>. En enero de 2023 terminó la primera subvención otorgada por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF) y la IEANPE quedó a la espera de una nueva subvención que sólo logró tramitarse hasta septiembre de 2023. Ante estas dificultades, que también enfrenta la Instancia Especial de Mujeres, en mayo de 2023 la UIAP anunció que en adelante las instancias del Punto 6 del Acuerdo Final serán financiadas por el Gobierno, para lo cual destinó COP 7.000 millones<sup>1463</sup>. Sin embargo, al cierre de este informe los recursos no habían sido desembolsados. Asimismo, en la III Cumbre de

---

1458 Los encuentros fueron realizados en Arauca, Córdoba, Chocó, Guaviare, Magdalena, Norte de Santander, Nariño y Putumayo. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, "Encuentro Nacional del Componente Comunes de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación CSIVI", (presentación en PowerPoint, CSIVI Componente Comunes, Bogotá, Colombia, 26 de octubre de 2023); "Encuentro Nacional de Voces Territoriales de las Mujeres" (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, Bogotá, Colombia, 23 de noviembre de 2023).

1459 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género de Paz, "Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios" (Bogotá, noviembre de 2023).

1460 Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género de Paz, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de octubre de 2023; Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género de Paz, "Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios" (Bogotá, noviembre de 2023).

1461 Presidencia de la República, Decreto 1874 de 2022, "Por el cual se confía a la Vicepresidenta de la República de Colombia unas misiones o encargos" (Bogotá, septiembre de 2022), <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/2022-09/DECRETO-1874-DEL-9-DE-SEPTIEMBRE-DE-2022.pdf>

1462 Javier Betancourt, enlace político de la IEANPE, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de noviembre de 2023.

1463 Unidad de Implementación para el Acuerdo de Paz, "Informe de avances y logros de la implementación del Acuerdo de Paz en el Gobierno del cambio" (Bogotá, 24 de noviembre de 2024).



las Instancias en noviembre, la UIAP en articulación con la SAE entregó a la CSIVI, a la IEANPE y a la Instancia Especial de Mujeres una casa para su funcionamiento por cinco años<sup>1464</sup>.

## **Medidas para la incorporación del Acuerdo Final en instrumentos de planeación nacional y territorial**

**Se presentó el proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 para incorporar compromisos del Acuerdo de Paz en los PDT y el PND 2022-2026 incorporó medidas para su implementación.** Como se mencionó en la sección dedicada al Punto 2 de este informe, en agosto de 2023 se presentó el proyecto de ley mediante el cual se modifica la Ley de Planeación Nacional<sup>1465</sup>. Si bien el proyecto de ley está enfocado en las autoridades e instancias de planeación, particularmente el artículo 6, que modifica el artículo 35 de esta ley, tiene un párrafo que señala que “[L]os planes de desarrollo de las entidades territoriales deberán guardar consistencia con el marco jurídico de los acuerdos de paz que firme el Gobierno Nacional”<sup>1466</sup>.

El PND 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” incluyó el correspondiente Plan Plurianual de Inversiones que alcanzó los COP 1.154 billones<sup>1467</sup>. En este plan fueron incluidos los mecanismos y recursos financieros para la implementación de diferentes compromisos del Acuerdo Final. Por ejemplo, la Reforma Rural Integral del Punto 1 recibió una asignación presupuestal de COP 41,7 billones de pesos que representa el 83% del total de los COP 50,4 billones asignados a la implementación del Acuerdo de Paz<sup>1468</sup>. Para el Punto 1, el PND también incluyó el mecanismo para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y los subsistemas que lo componen<sup>1469</sup>. Además, el plan incorporó mecanismos para avanzar en

---

1464 Ministerio del Interior, “III cumbre de Instancias - Séptimo aniversario de la firma del Acuerdo de Paz” (Bogotá, Colombia 21 de noviembre de 2023), <https://www.youtube.com/watch?v=oylFC6wKswg>

1465 Congreso de la República, Cámara de Representantes, Proyecto de Ley Orgánica 165 de 2023 Cámara, “Por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”, Gaceta del Congreso No. 1261 (Colombia, 2023).

1466 Ibid.

1467 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1468 Departamento Nacional de Planeación, “Plan Plurianual de inversiones” (Bogotá, mayo de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

1469 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023) 38, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)



la implementación del Catastro Multipropósito, incluyendo como fuente de financiación el Fondo Colombia en Paz, el cual contribuiría al cumplimiento de la meta cuatrienal que se ha trazado del 70% de actualización catastral<sup>1470</sup>.

Para el impulso del Punto 2, el PND destinó COP 389 mil millones con los que el Ministerio del Interior “ampliará y fortalecerá la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral, que contará con diversos enfoques: diferencial, de género, étnico, territorial y curso de vida, con el fin de fortalecer la organización de la sociedad civil, las organizaciones sociales y proteger el voto libre, promoviendo los derechos políticos de las mujeres bajo el principio de paridad y alternancia y de la población LGBTIQ+”<sup>1471</sup>. Adicionalmente, el Gobierno estableció como parte del plan reglamentar el Sistema Nacional de Planeación Participativa y fortalecer el SISEP<sup>1472</sup>.

Con relación al Punto 3 del Acuerdo Final, el PND incluyó la creación del SNR y el Programa Integral de Reincorporación<sup>1473</sup>. Para ello estableció como una de sus metas cuatrienales el avance del 35% en el Programa Integral de Reincorporación y asignó COP 1,5 billones en el PPI<sup>1474</sup>.

Para el Punto 4, el PND estableció la posibilidad de renegociar con las familias los proyectos productivos de ciclos corto y largo del PNIS, así como apropiar los recursos financieros para el cumplimiento de los compromisos del PNIS en beneficio de las comunidades campesinas y étnicas<sup>1475</sup>. Para ello incluyó como meta cuatrienal que el “100% de familias vinculadas al PNIS cuenten con la totalidad de los componentes del plan de atención inmediata familiar

---

1470 Indicadores sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo, *Sinergia*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>; Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 36, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1471 Departamento Nacional de Planeación, “Plan Plurianual de Inversiones” (Bogotá, mayo de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>; Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 81, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1472 Departamento Nacional de Planeación, “Plan Plurianual de Inversiones” (Bogotá, mayo de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

1473 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 81, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1474 “Indicadores sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo”, *Sinergia*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>. Departamento Nacional de Planeación, “Plan Plurianual de Inversiones” (Bogotá, mayo de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

1475 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 8, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)





implementados<sup>1476</sup>. De forma complementaria, a través del PND el Gobierno también estableció “desarrollar programas de reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana”<sup>1477</sup>.

Para el cumplimiento del Punto 5 sobre las Víctimas del Conflicto, el PND 2022-2026 destinó una partida de COP 1,6 billones<sup>1478</sup>. Entre los temas priorizados está la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el fortalecimiento del mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica en articulación con el SIP<sup>1479</sup>. Adicionalmente, el PND incluyó dos metas cuatrianuales con las que busca avanzar en los procesos de reparación colectiva<sup>1480</sup>. La primera meta busca que, al cierre del Gobierno, 652 PIRC hayan sido formulados y concertados. La segunda meta asociada busca que 300 sujetos de reparación colectiva cuenten con por los menos el 50% de su PIRC implementado. Es importante mencionar que el proyecto inicial del PND presentado por el Gobierno nacional incluyó un artículo que buscaba el cumplimiento de las recomendaciones de la CEV, pero este artículo no fue aprobado por el Congreso<sup>1481</sup>.

Finalmente, para avanzar en el cumplimiento del Punto 6 del Acuerdo Final, el plan destinó COP 370 mil millones con los cuales busca garantizar el funcionamiento de la institucionalidad de la paz y el fortalecimiento del PMI. Para ello, el plan establece que las entidades nacionales, con responsabilidades en el PMI, deberán establecer las metas con las que se logre superar los rezagos. Además, la información publicada debe cumplir con criterios de “oportunidad, calidad e integralidad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional”<sup>1482</sup>.

---

1476 “Indicadores sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo”, *Sinergia*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>

1477 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 7, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1478 Departamento Nacional de Planeación, “Plan Plurianual de Inversiones” (Bogotá, mayo de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

1479 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 138, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1480 “Indicadores sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo”, *Sinergia*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>

1481 Julián Darío Montenegro, “La negativa de implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV) y el Impacto a las víctimas del Conflicto”, *Periódico Universidad Nacional, Política y Sociedad*, accedido 30 noviembre de 2023, <https://periodico.unal.edu.co/articulos/la-negativa-de-implementar-las-recomendaciones-de-la-comision-de-la-verdad-cev-y-el-impacto-a-las-victimas-del-conflicto>

1482 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Bogotá, Colombia 2023), 10, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)



Con la inclusión de medidas, metas y presupuestos específicos para avanzar en compromisos derivados del Acuerdo de Paz en el PND, herramienta de planificación del nivel nacional, el Gobierno envió un claro mensaje de apoyo a su implementación. Sin embargo, es necesario que estas acciones sean complementadas con planes, programas y proyectos que cuenten con la participación de las autoridades locales a través de sus herramientas de planificación territorial.

**Atendiendo la necesidad de complementariedad del PND con los PDT, el DNP lideró la construcción de las orientaciones para la inclusión del Acuerdo de Paz en los PDT.** En octubre de 2023 se llevaron a cabo las segundas elecciones locales en el marco del Acuerdo de Paz<sup>1483</sup>. En el primer semestre de 2024 los nuevos mandatarios estarán a cargo de elaborar los planes de desarrollo municipales y departamentales con vigencia 2024- 2027. Para ello, con la estrategia “Juntos por el Territorio” el Gobierno nacional fortaleció el Sistema de Planeación Territorial que incluyó entre otras herramientas el Kit territorial con orientaciones para la construcción de los nuevos PDT<sup>1484</sup>.

Las entidades del sector paz del Gobierno nacional dieron sus orientaciones en torno a seis temáticas priorizadas: i) Reforma Rural Integral; ii) PDET; iii) reincorporación – reintegración; iv) sustitución de economías ilegalizadas; v) nuevos diálogos; y, vi) acción integral contra minas<sup>1485</sup>. En cada una de las temáticas describió cuáles son las apuestas del Gobierno, los indicadores para realizar el diagnóstico local, el componente estratégico del PDT que deben incluir y las acciones específicas que se alinean con planes y políticas nacionales<sup>1486</sup>. Sin embargo, las orientaciones del sector paz no incluyeron lineamientos para la atención a víctimas y participación, los cuales están contenidos en otros documentos de orientación específicos<sup>1487</sup>. En consecuencia, los lineamientos para la incorporación del Acuerdo de Paz en las herramientas de planificación territorial están segmentados y afectan su implementación integral a nivel territorial.

---

1483 En estas elecciones se eligieron alcaldes, gobernadores, miembros de los Consejos Municipales y de las Asambleas Departamentales; Consejo Nacional Electoral, “Calendario de elecciones 2022- 2023”, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://docs.google.com/document/d/10ytwBkfhO9ADT70kxolyG3LgudwlrqKG/edit>

1484 Departamento Nacional de Planeación, “Sistema de Planeación Territorial”, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://sispt.dnp.gov.co/>

1485 Departamento Nacional de Planeación, “Orientaciones para la Formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales” (Bogotá, noviembre de 2023), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/SisPTOrientaciones/Orientaciones%20-%20Paz.pdf>

1486 Ibid.

1487 Ibid.



Adicionalmente, la Presidencia de la República diseñó una estrategia de incidencia en el marco de la construcción de los nuevos PDT<sup>1488</sup>. Teniendo en cuenta que aún no ha sido tramitada la norma que haga vinculante la inclusión del Acuerdo de Paz en los PDT por la falta de modificaciones a la Ley 152 de 1994, esta estrategia estuvo focalizada en algunas regiones priorizadas por el sector paz<sup>1489</sup>. Entre los criterios de priorización para la elección de estas subregiones se encuentran: i) la simultaneidad de tensiones y conflictos territoriales; ii) altos índices de inseguridad de firmantes de paz; iii) presencia de cultivos de coca, marihuana y amapola, y otras economías ilegales; iv) proyectos integradores en las subregiones PDET; v) territorios priorizados en el marco de la política de Paz Total e Integral; y, vi) prioridades del Gobierno nacional y lugares de intervención integral para la reparación a víctimas de la UARIV. Así, las ocho regiones donde fueron focalizados los esfuerzos para la incidencia de los PDT son: Arauca, Bajo Cauca antioqueño, Caguán-Macarena, Catatumbo, Pacífico Nariñense, Naya-Calima-San Juan, Norte y occidente del Cauca y medio y bajo Putumayo<sup>1490</sup>.



## Recursos financieros en la implementación del Acuerdo Final

**Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023 el Acuerdo de Paz contó con mecanismos financieros para su implementación, sin embargo, estos recursos fueron insuficientes y evidenciaron bajos niveles de ejecución.** El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en el 2018 estimó que el Acuerdo de Paz requeriría aproximadamente COP 129,5 billones para su cumplimiento<sup>1491</sup> provenientes principalmente de seis fuentes de financiación: i) Presupuesto General de la Nación; ii) Sistema General de Regalías (SGR); iii) Sistema General de Participaciones (SGP); iv) recursos de las entidades territoriales; v) cooperación internacional; e, vi) inversión del sector privado<sup>1492</sup>.

1488 "Reunión Agencia de Departamento Nacional de Planeación y Unidad Implementación del Acuerdo Final de Paz" (presentación en PowerPoint, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de agosto de 2023).

1489 July A. Sandoval (Subdirección de Derechos Humanos y Paz, DNP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de agosto de 2023.

1490 "Reunión Agencia de Departamento Nacional de Planeación y Unidad Implementación del Acuerdo Final de Paz" (presentación en PowerPoint, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de agosto de 2023).

1491 MFMP es el documento en que anualmente se presenta el escenario macroeconómico y fiscal para los próximos 10 años, constituyéndose en la hoja de ruta para mantener unas finanzas públicas en condiciones favorables; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018" (Bogotá, 2018) [https://siipo.dnp.gov.co/file/Marco\\_Fiscal\\_de\\_Mediano\\_Plazo\\_2018.pdf](https://siipo.dnp.gov.co/file/Marco_Fiscal_de_Mediano_Plazo_2018.pdf)

1492 "Sistema de Información Integral para el Postconflicto", *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/recursos>



Según la Contraloría General de la República (CGR) en el 2022 fueron ejecutados COP 11,76 billones de pesos a valores de 2023. Esta cifra fue menor que la reportada durante 2021, pero estuvo por encima del promedio histórico de inversión en la implementación del Acuerdo Final<sup>1493</sup>. En 2023, la programación de recursos fue de COP 13,63 billones y aunque la asignación aumentó desde 2020, es necesario un mayor esfuerzo presupuestal en los próximos años para cubrir los compromisos rezagados, buscar una mayor calidad del gasto y lograr cambios estructurales en las zonas rurales<sup>1494</sup>.

Entre los principales hallazgos del informe de la CGR, el Instituto Kroc destaca la baja adjudicación de recursos para el cumplimiento del enfoque étnico<sup>1495</sup>. Desde 2018 a 2022 fueron invertidos COP 1,19 billones, equivalentes al 4,1% del total de recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al Acuerdo Final, con un leve incremento porcentual frente a 2021. Por otra parte, en el 2023 el informe de la CGR no incluyó un apartado de hallazgos sobre la implementación del enfoque de género del Acuerdo Final y las menciones a ese enfoque en el marco de los hallazgos sobre los diferentes puntos son mínimas. La CGR informó al Instituto Kroc que está preparando un informe específico sobre la transversalización del enfoque de género en el Acuerdo Final<sup>1496</sup>.

El FCP, creado en el marco del Acuerdo Final, es un mecanismo que busca focalizar y ejecutar de forma eficiente los recursos destinados para la implementación<sup>1497</sup>. Entre sus fuentes de financiación se encuentran el Presupuesto General de la Nación y recursos de cooperación internacional, las cuales contribuyen a la implementación de líneas estratégicas del Acuerdo Final distribuidas en 16 subcuentas<sup>1498</sup>. Entre 2017 y noviembre de 2023, el FCP logró una ejecución presupuestal del 67%, equivalente a COP 5,1

---

1493 Contraloría General de la República, "Séptimo Informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de inversiones" (Bogotá, agosto de 2023).

1494 Ibid.

1495 Ibid.

1496 Contraloría General de la República, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, virtual, 2 de noviembre de 2023.

1497 Presidencia de la República, Decreto Ley 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento" (Colombia, 2017).

1498 Las 16 subcuentas del FCP son: 1. Sustitución; 2. Reincorporación; 3. PDET; 4. Bid-préstamo; 5. ambiente y desarrollo sostenible; 6. ICBF – Sacúdete; 7. Funcionamiento FCP; 8. JEP, (en proceso de cierre); 9. UIAP, Plan Especial de Educación Rural (PEER), Herencia Colombia (impuesto al Carbono); 10. ANT; 11. BID-facilidad; 12. Banco de Desarrollo Alemán (KfW); 13. Visión Amazonía; 14. Agencia Francesa de Desarrollo (AFD); 15. Catastro Multipropósito; y 16. Catastro Catastro.



billones. Para el 2023, la ejecución presupuestal sólo alcanzó el 11%<sup>1499</sup>. Las subcuentas en las que se concentraron la mayor cantidad de recursos fueron las de sustitución, PDET y reincorporación<sup>1500</sup>.

**El Presupuesto General de la Nación siguió siendo la principal fuente de financiamiento del Acuerdo de Paz.** El presupuesto total del Presupuesto General de la Nación pasó de COP 350,4 billones en 2022 a COP 423,2 billones en 2023<sup>1501</sup>. Para la implementación del Acuerdo de Paz en este presupuesto de 2022 fueron apropiados COP 11,7 billones, siendo el Punto 1 el que concentró la mayor cantidad de recursos financieros, alcanzando el 83%<sup>1502</sup>. Del presupuesto de 2023, el Instituto Kroc destaca el aumento en 261% de los recursos dirigidos a la ANT y 176% a la ADR, entidades que cumplen un rol determinante en la implementación de la Reforma Rural Integral<sup>1503</sup>. También evidenció una disminución en los presupuestos de agencias como la ART y el CNMH con un 48% y 36%, respectivamente. Ahora bien, con relación a los niveles de ejecución, según el informe del Ministerio de Hacienda, los rubros con mayores niveles de ejecución son aquellos relacionados con funcionamiento y servicio a la deuda, mientras que se evidencian menores niveles de ejecución en la inversión<sup>1504</sup>. Con corte a noviembre de 2023 la ejecución en inversión del Presupuesto General de la Nación ascendió a 81%<sup>1505</sup>. Los sectores con mayores niveles de ejecución en inversión fueron ciencia tecnología e innovación (98%), educación (97%) y la registraduría (97%). Los sectores con menores niveles de ejecución en proyectos de

---

1499 "Datos abiertos para la paz- ejecución presupuestal", *Fondo Colombia en Paz*, accedido el 28 de diciembre de 2023, <https://fcp.gov.co/datos-abiertos/>

1500 Ibid.

1501 Congreso de Colombia, Ley 2159 de noviembre del 2021, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022" (Colombia, 2021); La aprobación inicial del Presupuesto General de la Nación fue de COP 405,6 millones, el cual tuvo una adición presupuestal de COP 17,6 billones para el total de COP 423,2 billones. La distribución del Presupuesto General de la Nación 2023 es: 18,6% a la deuda pública, 19,7% inversión y 61,8% funcionamiento.

1502 El dato de la apropiación del Presupuesto General de la Nación para el Acuerdo de Paz sólo incluye el presupuesto de inversión nacional más los recursos de la Bolsa Paz por funcionamiento. Congreso de Colombia, Ley 2276 de noviembre de 2022, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023" (Colombia, 2022).

1503 "Así quedaron las entidades de la Paz en el presupuesto general de 2023", *El Espectador*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/asi-quedaron-las-entidades-de-la-paz-en-el-presupuesto-general-para-2023/>

1504 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Informe de ejecución del Presupuesto General de la Nación. Acumulado a noviembre de 2023" (Bogotá, diciembre de 2023), [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-234246%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-234246%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

1505 Ibid.



inversión fueron hacienda (33%), ambiente (44%) y los organismos de control (67%). En el sector paz, el sector de inclusión social y reconciliación evidenció una ejecución en inversión de 72%, agricultura de 83% y el SIP de 88%<sup>1506</sup>.

**En este periodo fue aprobada la nueva metodología del OCAD Paz, la cual busca mayor equidad en la distribución de los recursos, aunque este proceso afectó la asignación de recursos durante el 2023.** El bienio 2023-2024 del SGR contempló COP 1,95 billones para la asignación para la paz<sup>1507</sup>. Para la distribución de estos recursos, el OCAD Paz dedicó los primeros ocho meses de 2023 a la reglamentación del artículo 16 del PND que busca mayor equidad en la distribución de los recursos del SGR. Por ello, la primera asignación de recursos sólo se realizó hasta septiembre de 2023<sup>1508</sup>. Esta nueva metodología que funciona por convocatorias y puntajes tiene dos subcomponentes. El primer subcomponente es el de equidad territorial, el cual incluye seis variables entre las que se encuentran pobreza multidimensional, desempeño institucional, incidencia de conflicto armado, presencia de comunidades étnicas, cultivos de uso ilícito y áreas de especial interés ambiental. El segundo subcomponente hace referencia a los recursos movilizados por los municipios y tiene dos variables: la asignación histórica para la paz y la participación de municipios productores en el SGR. Esta metodología previó la realización de cinco convocatorias, una en 2023, en la que participaron todas las subregiones PDET y en la que se asignaron el 30% de los recursos del actual bienio y otras cuatro convocatorias en el 2024 por grupos de subregiones<sup>1509</sup>.

En noviembre de 2023 el DNP y la ART cerraron la primera convocatoria del OCAD Paz que asignará recursos por COP 585 mil millones. En esta convocatoria se presentaron 248 proyectos de 133 municipios PDET, en nueve departamentos y una organización de pueblos étnicos en Buenaventura. El Instituto Kroc destaca la participación de cuatro de los siete municipios PDET que históricamente no habían recibido recursos por esta fuente como Buenaventura (Valle del Cauca), Jambaló y Santander de Quilichao (Cauca)

1506 Ibid.

1507 Departamento Nacional de Planeación y Agencia para la Renovación del Territorio, "Plan de convocatorias asignación para la paz bienio 2023-2024" (Bogotá, agosto 2023), <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GMKO60tH-Bb8%3d&tabid=453>

1508 Congreso de la República, Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida" (Bogotá, Colombia 2023), 10, [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley\\_2294\\_del\\_19\\_de\\_mayo\\_de\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/Ley_2294_del_19_de_mayo_de_2023.pdf)

1509 Departamento Nacional de Planeación y Agencia para la Renovación del Territorio, "Plan de convocatorias asignación para la paz bienio 2023-2024" (Bogotá, agosto 2023), <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GMKO60tH-Bb8%3d&tabid=453>



y Puerto Rico (Meta)<sup>1510</sup>. En enero de 2024 se abrirá la segunda convocatoria por aproximadamente COP 470 mil millones. En esta convocatoria, —que se dará durante la transición de los nuevos mandatarios locales— podrán participar los 41 municipios que hacen parte de las subregiones de Pacífico y Frontera nariñense, Chocó, Catatumbo, Pacífico Medio y Arauca<sup>1511</sup>.

Por otra parte, respondiendo a las denuncias de corrupción de años anteriores, el grupo de responsabilidad fiscal de la CGR presentó algunos hallazgos fiscales sobre los hechos de corrupción del OCAD Paz, los cuales involucraron 57 proyectos por COP 111.851 millones. Bolívar fue uno de los departamentos con mayor afectación al OCAD Paz con hallazgos fiscales por COP 26 mil millones en proyectos de vías terciarias y construcción de polideportivos, entre otros<sup>1512</sup>.

**Según el reporte de estimaciones del Plan Plurianual de Inversiones del PND, el SGP y las entidades territoriales habrían contribuido con el 38,8% de los recursos para la implementación del Acuerdo Final durante el cuatrienio anterior.** Mientras que el SGP aportó a la implementación del Acuerdo de Paz COP 13,4 billones a diciembre de 2022, —que representan el 35,1% del total de la inversión— los recursos propios de las entidades territoriales estuvieron por el orden de los COP 1,25 billones que representa el 3,37% de la inversión para el Acuerdo Final<sup>1513</sup>. Estas dos fuentes de financiación tuvieron unas limitaciones significativas. Por una parte, el SGP tiene destinación exclusiva para sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y sólo el 11,6% puede ser destinado bajo el rubro de propósito general para recreación, cultura, deporte y libre destinación<sup>1514</sup>.

Se identificaron dos razones que explican la contribución marginal de las entidades territoriales. Primero, más del 95% de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final son de categoría sexta, es decir, sus finanzas dependen principalmente de las transferencias del Gobierno

---

1510 Departamento Nacional de Planeación, "248 proyectos se postularon en la primera convocatoria pública del #OCAD Paz" (Bogotá, noviembre de 2023), <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/248-proyectos-se-postularon-en-la-primera-convocatoria-publica-del-ocad-paz.aspx>

1511 Departamento Nacional de Planeación y Agencia para la Renovación del Territorio, "Plan de convocatorias asignación para la paz bienio 2023-2024" (Bogotá, agosto 2023), <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=GMKO60tH-Bb8%3d&tabid=453>

1512 Carlos Ario Zuluaga, entrevista, *W Radio*, 2 de agosto de 2023, <https://www.wradio.com.co/2023/12/20/tema-de-visas-no-tiene-nada-que-ver-con-la-migracion-de-africanos-director-de-migracion/>

1513 "Sistema de Información Integral para el Postconflicto", *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/recursos>

1514 Departamento Nacional de Planeación, "Manual para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones" (Bogotá, 2023).



nacional<sup>1515</sup>. La segunda razón fueron los problemas en los reportes al Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas (SUIFP) sobre los recursos que se han destinado específicamente para la implementación del Acuerdo Final<sup>1516</sup>. Como en años anteriores, en el 2023 el Departamento Administrativo de la Función Pública, en articulación con la ART, envió una circular conjunta a las entidades locales para que hagan el reporte sobre las acciones y recursos utilizados para la implementación del Acuerdo Final con énfasis en los PDET<sup>1517</sup>. Sin embargo, estos reportes son limitados y hacen difícil el seguimiento a los recursos implementados por las entidades territoriales<sup>1518</sup>.

**Los recursos de la cooperación internacional fueron determinantes para la implementación del Acuerdo de Paz, por ello se desarrollaron estrategias para superar las dificultades en el seguimiento a los múltiples programas y proyectos apoyados por países y agencias de cooperación.** Según las estimaciones del Plan Plurianual de Inversiones entre 2018-2022, la cooperación internacional aportó aproximadamente el 11% de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, con lo cual superó al sector empresarial y las entidades territoriales<sup>1519</sup>. Con corte a septiembre de 2023, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) reportó un acumulado de 34 proyectos de cooperación, de los cuales 14 se alinean con el PMI y 20 proyectos en las subregiones PDET, con una inversión aproximada de USD 38 millones<sup>1520</sup>. Específicamente, durante el 2023, iniciaron nueve proyectos con valor de USD 8,7 millones<sup>1521</sup>.

A la falta de mecanismos que permiten establecer la relación directa entre los proyectos de cooperación internacional y los programas del Acuerdo Final, la APC creó una nueva metodología de reporte que permite alinear los recursos

---

1515 Contaduría General de la Nación, Resolución 1410 de noviembre de 2023 "Por la cual se expide la certificación de categorización para la vigencia 2024 de las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios conforme a lo dispuesto a las leyes 136 de 1994, 617 del 2000 y el decreto 2106 de 2019" (Bogotá, noviembre de 2023).

1516 Contraloría General de la República, "Séptimo Informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de recursos y cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de inversiones" (Bogotá, agosto de 2023).

1517 Departamento Administrativo de la Función Pública, Unidad de Implementación para el Acuerdo de Paz y Agencia de Renovación del Territorio, Circular conjunta 100-00-2023 "Lineamientos para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz" (Bogotá, febrero 2023), <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/circular-conjunta-100-00-2023-lineamientos-rendicion-cuentas-implementacion-acuerdos-de-paz.pdf>

1518 Elsa Yabuna Quiñones (DAFP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de septiembre de 2023.

1519 "Sistema de Información Integral para el Postconflicto", *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/recursos>

1520 "F.409 Convenios de cooperación suscritos por las entidades, ejecutados", *Departamento Nacional de Planeación*, septiembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VEqYcbAmNawSKAnK7AbcYqZ1>

1521 Ibid.





destinados al PMI y a los municipios PDET<sup>1522</sup>. Gracias a este reporte se ha podido establecer que de los USD 20 millones invertidos en los 14 proyectos alineados con el PMI, el 85% ha sido destinado al Punto 5. Adicionalmente, de los USD 18 millones invertidos en los 20 proyectos en las subregiones PDET, las subregiones con mayores inversiones son Montes de María y el Catatumbo con el 22% y el 17%, respectivamente<sup>1523</sup>. En noviembre de 2023 la APC publicó la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (ENCI) 2023-2026 donde establece como uno de sus objetivos promover la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente el cumplimiento del Capítulo Étnico y las disposiciones de género del Acuerdo Final. En este documento, la APC señala los retos que deben superarse para mejorar la articulación de la cooperación internacional a nivel territorial<sup>1524</sup>.

Por su parte, el MPTF, gracias al aporte de 17 países, entre 2016 y 2022 contribuyó con USD 223 millones<sup>1525</sup>. Estos recursos estuvieron concentrados en cuatro ámbitos temáticos: i) desarrollo integral y la seguridad humana; ii) fortalecimiento a las víctimas y al sistema de justicia transicional, iii) reincorporación de los y las firmantes de paz y iv) fortalecimiento de las instancias creadas por el Acuerdo Final encargadas del monitoreo y verificación, y capacidades territoriales en temas de comunicación<sup>1526</sup>. Como resultado fueron financiados 267 proyectos que han beneficiado a 2,2 millones de personas. Además el 42% de los recursos del MPTF ha contribuido a la implementación de acciones con enfoque de género, pues este fondo estableció que como mínimo el 30% de los recursos de cada proyecto deberá ser dirigido a acciones con enfoque de género. El presupuesto asignado en proyectos sobre participación política, organizaciones solidarias, acompañamiento psicosocial a mujeres víctimas y reincorporación social fue de USD 12,7 millones distribuidos en 61 proyectos que han beneficiado a pueblos étnicos<sup>1527</sup>.

1522 Ibid.

1523 Ibid.

1524 Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC), "Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (ENCI) 2023-2026" (Bogotá, noviembre 2023), [https://apccolombia.gov.co/sites/default/files/2023-11/ENCI\\_2023.pdf](https://apccolombia.gov.co/sites/default/files/2023-11/ENCI_2023.pdf)

1525 Fondo Multidonante de las Naciones Unidas, "Informe Anual 2022" (Bogotá, 2023), [https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2023-06/2022\\_informe\\_anual.pdf](https://mptf.undp.org/sites/default/files/documents/2023-06/2022_informe_anual.pdf)

1526 Ibid.

1527 "Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz anuncia nueva fase y contribuciones que apoyarán la implementación del Acuerdo de Paz", *Naciones Unidas Colombia*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://colombia.un.org/es/235548-fondo-multidonante-de-las-naciones-unidas-para-la-paz-anuncia-nueva-fase-y-contribuciones>



En el 2024 el MPTF iniciará la implementación de la Fase III, la cual apoyará la implementación del Acuerdo de Paz hasta el 2026<sup>1528</sup>. Las prioridades establecidas para esta nueva fase son impulsar la Reforma Rural Integral y la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos, así como el Plan de Acción Nacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el marco de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se espera que este plan sea adoptado en el primer trimestre de 2024 y cuya articulación con los compromisos con enfoque de género del Acuerdo Final será fundamental.

**Durante 2023 el Gobierno desarrolló acciones para fortalecer la participación del sector privado en la implementación del Acuerdo de Paz mediante el Mecanismo de Obras por Impuestos.** En diciembre de 2022 fue ampliado el cupo CONFIS de este mecanismo que pasó de COP 600 mil a COP 800 mil millones anuales. En el 2023 el Gobierno abrió dos convocatorias, una para la modalidad convenio en la que fueron aprobados 19 proyectos por COP 73 mil millones. En la modalidad fiducia fueron aprobados 106 proyectos por COP 870 mil millones<sup>1529</sup>. En este periodo de reporte el mecanismo tuvo algunas modificaciones para ampliar su aplicación a municipios de la Amazonía e incluir conceptos por parte de la ART para la aprobación de los proyectos<sup>1530</sup>. Sin embargo, surgieron preocupaciones por otro decreto que entró en vigencia en el 2023, mediante el cual fue modificado el estatuto tributario en lo relacionado con las tarifas de autorretención y retención en la fuente por concepto del impuesto sobre la renta<sup>1531</sup>. Este decreto fue importante pues el Mecanismo de Obras por Impuestos se financia del impuesto de la renta,

---

1528 Ibid.

1529 "El Gobierno amplió cupo de Obras por Impuestos para 2023 a 800 mil millones", *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 28 de diciembre de 2023, <https://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/prensa/el-gobierno-amplio-cupo-de-obras-por-impuestos-para-2023-a-800-mil-millones>

1530 Presidencia de la República, Decreto 1458 del 4 de septiembre de 2023 "Por el cual se modifican el artículo 1.6.6.1.2. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el subnumeral 1.3. del numeral 1 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.2. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, se adiciona el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.4.3. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, se sustituye el artículo 1.6.6.6.7. del Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, se adiciona el artículo 1.6.5.3.1.4. a la Sección 1 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria y se reglamentan los incisos 2 y 3 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario modificados por el artículo 26 de la Ley 2277 de 2022 y el parágrafo 8 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, adicionado por el artículo 86 de la Ley 2277 de 2022, relacionados con el mecanismo de Obras por Impuestos", (Colombia, 2023).

1531 Presidencia de la República, Decreto 261 de 2023, "Por el cual se sustituyen los artículos 1.2.4.10.12. del Capítulo 10 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y 1.2.6.8. del Título 6 de la Parte 2 del Libro 1 y se deroga el artículo 1.2.7.1.3. del Capítulo 1 del Título 7 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, y se reglamentan el inciso 1 y parágrafo 2 del artículo 365 y el inciso 1 y parágrafo 1 del artículo 366-1 del Estatuto Tributario en lo relacionado con las tarifas de autorretención y retención en la fuente por concepto del impuesto sobre la renta" (Colombia, 2022).



por lo que al subir las tarifas de autorretención para las empresas de algunos sectores, éstas ya no tendrían la misma disponibilidad para saldar sus deudas con el fisco a través de la ejecución de una obra<sup>1532</sup>.

A pesar de estas preocupaciones, la ART siguió generando espacios de diálogo con el sector empresarial. Para ello, a finales de 2023, la Agencia instaló la primera Mesa Nacional de Obras por Impuestos, en la cual participaron gremios, empresas, áreas de cooperación internacional, el Ministerio de Hacienda, el DNP, la Dirección de Impuestos y Aduanas (DIAN) y la UIAP. En los temas priorizados en esta primera mesa fueron planteadas las cinco transformaciones del PND y la coordinación con 32 proyectos integradores para la transformación territorial<sup>1533</sup>.

En resumen, si bien el Acuerdo Final contó con diferentes fuentes de financiación, éstas evidenciaron tres tendencias. Primero, no existieron los suficientes recursos debido a problemas estructurales en el costeo inicial de la implementación del Acuerdo Final, especialmente de aquellos programas de implementación territorial como los PDET y los PNRRI. Segundo, a pesar de la asignación de recursos persistieron dificultades en los niveles de ejecución, los cuales fueron aún más evidentes durante el primer año del presente Gobierno. Y tercero, fueron experimentadas fallas sistemáticas en los reportes del trazador presupuestal de paz, el cual no discriminó las acciones de construcción de paz de aquellas específicamente derivadas del Acuerdo Final. Esta última dificultad está estrechamente relacionada con las dificultades que experimentó el PMI y el SIPO.

## El PMI y el SIPO

**En el 2023 no fueron concertados los parámetros para la revisión anual del PMI.** El PMI fue la herramienta de planificación acordada por las partes, la cual contiene 517 indicadores que define acciones para el cumplimiento del Acuerdo de Paz<sup>1534</sup>. El Acuerdo Final estableció que el PMI “será revisado anualmente por la CSIVI con el fin de hacer los ajustes a los que haya

1532 Se aumentaron las tasas de autorretención, pasando su valor mínimo de 0,44% a 0,55%, y el máximo de 1,60% a 4,50%. Luisa de la Cuesta “¿Por qué está en riesgo el mecanismo de Obras por el Impuesto?”, *Ideas para la Paz*, 7 de octubre de 2023, <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-10/por-que-esta-en-riesgo-obras-por-impues>

1533 David Yepes, “Inició la mesa de Obras por Impuestos”, *Caracol Radio*, 30 de noviembre de 2023, <https://caracol.com.co/2023/11/30/inicio-la-mesa-nacional-de-obras-por-impuestos/>

1534 Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia 3932, “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial” (Bogotá, junio de 2018).



lugar”<sup>1535</sup>. Mediante una modificación al decreto que define las funciones de la CSIVI en 2018, el Gobierno especificó que esta Comisión debe “establecer los parámetros para la revisión anual del PMI”<sup>1536</sup>.

Bajo el liderazgo del DNP y la UIAP fue construida una propuesta inicial de parámetros para la revisión del PMI, la cual fue presentada al componente Comunes de la CSIVI durante 2023<sup>1537</sup>. Sin embargo, al cierre del presente informe el componente de Gobierno y de Comunes no habían concertado estos parámetros y, por tanto, no se habían definido las acciones y/o cronograma para la primera revisión anual del PMI. La importancia de esta revisión se centra en que algunos indicadores requieren ajustes de diferentes tipos para mejorar los niveles de implementación. Entre ciertos aspectos que se requieren revisar, el Instituto Kroc considera que debe ser de especial atención la inclusión de indicadores para compromisos que están en el Acuerdo de Paz, pero que no tienen un indicador asociado en el PMI, reajustar temporalidad y responsables, así como mejorar el objetivo y alcance de algunos indicadores, entre otros.

**El SIPO no avanzó en la construcción de fichas técnicas pendientes, ni en la interoperabilidad de los trazadores presupuestales. No obstante, el DNP y la UIAP fortalecieron los tableros de información cualitativa de los PNRR.**

El SIPO es la plataforma pública donde el Gobierno nacional sistematiza la información cuantitativa y cualitativa de cada uno de los indicadores del PMI<sup>1538</sup>. Los reportes de cada entidad deben pasar por la revisión del DNP, el cual se asegura que la información suministrada corresponde a las acciones definidas en la ficha técnica. En términos de gobernanza, el SIPO está a cargo del DNP, pero la creación de la ficha técnica e información sobre el estado del indicador es responsabilidad de cada entidad implementadora. En el proceso interviene la UIAP, que durante el 2023 adelantó acciones para mejorar los reportes. Aunque en el 2023 se vio afectado el cronograma de actualización de información debido al cambio de liderazgos y planes estratégicos de las entidades implementadoras<sup>1539</sup>.

---

1535 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 192.

1536 Presidencia de la República, Decreto 1417 de 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP el 24 de noviembre de 2016” (Colombia, 2018).

1537 UIAP, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de agosto de 2023.

1538 “Sistema de Información Integral para el Postconflicto”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 30 de noviembre de 2023, <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

1539 Ibid.



En cuanto al estado de fichas técnicas, a noviembre de 2023, estaban pendientes las mismas 19 fichas técnicas del año anterior. De ellas cinco fueron del Punto 1, dos del Punto 2, cinco del Punto 3, cuatro del Punto 4 y una del Punto 6. Cuatro son del enfoque étnico y ninguna del enfoque de género. Entre las entidades pendientes por elaborar fichas se encuentran en primer lugar el Ministerio de Salud y Protección Social con siete fichas técnicas, después el Ministerio de Justicia y Derecho con tres y la ADR con dos fichas pendientes<sup>1540</sup>. Durante el 2023, con el cambio de Gobierno fueron actualizadas gradualmente las metas cuatrienales del PMI. A la fecha de corte de este informe aún faltaban por actualizar las metas de 58 indicadores que tienen fecha de cumplimiento después de 2023<sup>1541</sup>.

Desde el 2021, y de acuerdo con el CONPES 3239, el DNP ha incorporado al SIPO módulos para el seguimiento sectorial y los PNRR. Particularmente, los PNRR tienen 205 indicadores de los cuales 161 están incluidos en el PMI y 44 fueron creados durante la construcción de los PNRR para mejorar su implementación y seguimiento<sup>1542</sup>. La creación de indicadores para los PNRR y los módulos de seguimiento cualitativo y cuantitativo fue una buena práctica, pues proveyeron información de mayor calidad y contribuyeron a la transparencia.

En el 2023 persistieron las deficiencias en el módulo financiero de los indicadores a través del SIPO. El sistema de información presentó los indicadores del PMI en tres niveles: indicadores, pilares y puntos del Acuerdo Final<sup>1543</sup>. A la fecha de corte de este informe, era posible obtener información a nivel de pilares, pero no de indicador. Esta dificultad se debe, en parte, a como está concebido el trazador de paz, a través del cual las entidades implementadoras pueden reportar los recursos financieros destinados al sector paz, que incluyen acciones que van más allá que el Acuerdo Final.

Finalmente, es importante resaltar la importancia del PMI como herramienta de política pública que permite hacer el seguimiento y mantener a la ciudadanía informada sobre el Acuerdo de Paz. Por ello, el PMI y el SIPO deben seguir fortaleciéndose para generar información más completa, oportuna y accesible que vaya acompañada de actividades de difusión a nivel nacional y territorial.

---

1540 Ibid.

1541 Ibid.

1542 Ibid.

1543 Ibid.



 **CIV de la CSIVI**

**La Misión de Verificación de la ONU en Colombia (Misión ONU) desarrolló actividades de verificación y seguimiento en el marco del CIV.** En el 2023 la Misión ONU amplió su mandato en Colombia. Con ello, además de hacer seguimiento a la reincorporación económica, social y política de los y las excombatientes de las extintas FARC–EP, las garantías de seguridad de las personas en proceso de reincorporación y las comunidades y organizaciones en el territorio, y las sanciones propias de la JEP, la Misión ONU asumió el mandato de verificación de las acciones para el cumplimiento de la Reforma Rural Integral y el Capítulo Étnico<sup>1544</sup>.

En la sesión del Consejo de Seguridad de la ONU desarrollado en julio de 2023, la ONU reiteró el apoyo a Colombia en la implementación del Acuerdo de Paz y la política de Paz Total<sup>1545</sup>. Por ello autorizó el monitoreo y verificación de la implementación del cese al fuego establecido en el Segundo Acuerdo de Cuba entre el Gobierno de Colombia y el ELN<sup>1546</sup>. Para cumplir con las nuevas tareas, la Misión ONU fortaleció sus equipos de trabajo a nivel nacional y territorial. Adicionalmente, el Consejo de Seguridad de la ONU prorrogó el mandato de la Misión ONU hasta octubre de 2024<sup>1547</sup>.

De manera complementaria, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó la resolución para “el fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos en Colombia para implementar las recomendaciones de la CEV”<sup>1548</sup>. Entre las principales acciones está el nombramiento de una experta “que se encargue de detectar y verificar los obstáculos para la implementación del acuerdo de paz de 2016, en particular los que anunció públicamente en marzo de 2023 la JEP y que se mencionan en el informe trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia presentado al Consejo de Seguridad el 13 de abril de 2023, y de determinar las consecuencias de esos obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos en virtud del derecho internacional, y del derecho interno a la paz consagrado en la

1544 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “Resolución No. 2673 (2023)”, S/RES/2673 (2023), (11 de enero de 2023).

1545 “Apoyo unánime del Consejo de Seguridad de la ONU a la política de Paz Total”, *Presidencia de la República*, 12 de julio de 2023, [https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Apoyo-unanime-del-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-a-la-politica-de-Paz-Total-230712.aspx?TSPD\\_101\\_R0=0883a32c4dab200096339898fbcdee6e97adecbb5723c2110596128cd8f4be77d9873ebf2f379e1f087b1197391430001487db55eedc04ee11261d6486ad0f21c596f4b49268ff4522b7c648abc7988610c0196f54e82c16e87bd22cc2cbbdc8](https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Apoyo-unanime-del-Consejo-de-Seguridad-de-la-ONU-a-la-politica-de-Paz-Total-230712.aspx?TSPD_101_R0=0883a32c4dab200096339898fbcdee6e97adecbb5723c2110596128cd8f4be77d9873ebf2f379e1f087b1197391430001487db55eedc04ee11261d6486ad0f21c596f4b49268ff4522b7c648abc7988610c0196f54e82c16e87bd22cc2cbbdc8)

1546 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, “Resolución No. 2704 (2023)”, S/RES/2704 (2023), (30 de octubre de 2023).

1547 Ibid.

1548 Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Resolución No. 53/23 de 13 de julio de 2023”, A/HRC/RES/53/22, (17 de julio de 2023).



Constitución Política de Colombia, así como de formular recomendaciones que ayuden a superarlos”<sup>1549</sup>. La experta realizó dos visitas al país en septiembre y noviembre de 2023. Como resultado de estas actividades, la enviada especial presentará un informe para identificar los principales retos para la implementación del Acuerdo Final<sup>1550</sup>.

Entre noviembre de 2022 y diciembre de 2023, la Misión ONU presentó cuatro informes trimestrales, en los cuales señaló los avances y los retos en la implementación, con énfasis en las tareas asignadas a su mandato<sup>1551</sup>. En los últimos informes la Misión ONU destacó el interés del Gobierno por implementar la Reforma Rural Integral. También mencionó sus preocupaciones por los hechos de violencia contra las y los excombatientes de las FARC-EP y la importancia de “establecer una oficina dentro de la Presidencia con rango, capacidad y recursos suficientes para impulsar la implementación”<sup>1552</sup>.

**En el último año de implementación, la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame continuó monitoreando el estado de la implementación del Acuerdo Final.** En junio de 2023 el Instituto Kroc publicó su séptimo informe comprensivo sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz denominado “*Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*”<sup>1553</sup>. Entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023, presentó cuatro reportes trimestrales<sup>1554</sup> y tres informes especiales “*Las víctimas al centro: estado de la implementación del Acuerdo*

1549 Ibid.

1550 “Experta en Derechos Humanos de Naciones Unidas Antonia Urrejola emprende segunda visita oficial”, *Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos Naciones Unidas*, 20 de noviembre de 2023, <https://www.ohchr.org/es/media-advisorios/2023/11/colombia-un-human-rights-expert-antonia-urrejola-conduct-second-official>

1551 Misión de Verificación de Naciones Unidas, “Informe del Secretario general del 27 de junio al 26 de septiembre de 2023”, (Bogotá, 26 de septiembre de 2023), [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2327077.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf); Misión de Verificación de Naciones Unidas, “Informe del Secretario general del 27 de marzo al 26 de junio de 2023” (Bogotá, 27 de junio de 2023), <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>; Misión de Verificación de Naciones Unidas, “Informe del Secretario general del 27 de diciembre de 2022 al 26 de marzo de 2023” (Bogotá, 24 de marzo de 2023), <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2307967.pdf>; Misión de Verificación de Naciones Unidas, “Informe del Secretario general del 27 de septiembre al 26 de diciembre de 2022” (Bogotá, 28 de diciembre de 2022), <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2276999.pdf>

1552 Misión de Verificación de Naciones Unidas, “Informe del Secretario general del 27 de junio al 26 de septiembre de 2023” (Bogotá, 26 de septiembre de 2023), 18 [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_n2327077.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2327077.pdf)

1553 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

1554 Los informes pueden ser consultados en: “Matriz de Acuerdo de Paz, Informes trimestrales”, *Universidad de Notre Dame*, <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports/colombia-informes-trimestrales?lang=es>



*Final desde la perspectiva de sus derechos*<sup>1555</sup>, *“El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final”*<sup>1556</sup> y *“Hacia una paz sostenible: un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente”*<sup>1557</sup>.

El Instituto Kroc publicó cuatro documentos de experiencias territoriales con los cuales buscó dar cuenta de buenas prácticas y lecciones aprendidas en las subregiones de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Pacífico y Frontera Nariñense. Durante el 2023 el Instituto Kroc concentró sus esfuerzos en impulsar y fortalecer la estrategia de monitoreo territorial de los barómetros regionales que hacen presencia en cuatro subregiones de Colombia<sup>1558</sup>.

**Durante los ocho primeros meses de 2023 la Secretaría Técnica del CIV, compuesta por CINEP y CERAC, no contó con los recursos financieros para su operatividad.** En diciembre de 2022 la Secretaría Técnica presentó el duodécimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final en Colombia<sup>1559</sup>. Pero, durante un importante periodo de 2023 no tuvo acceso a los recursos financieros para su funcionamiento. Sólo hasta septiembre de 2023, gracias a fondos provenientes del MPTF, la Secretaría Técnica recibió nuevos recursos que garantizan su operatividad por 18 meses en los cuales deberá presentar informes semestrales sobre la implementación y dos informes especiales<sup>1560</sup>.

---

1555 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Las víctimas al centro: estado de la implementación del Acuerdo Final desde la perspectiva de sus derechos*. Notre Dame, IN and Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://curate.nd.edu/show/m900ns09k63>

1556 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>

1557 Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Hacia una paz sostenible: Un análisis de la implementación del Acuerdo Final y su relación con el ambiente*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/h989r211765>

1558 Las subregiones de los Barómetros Regionales son: 1. Chocó y Urabá Antioqueño; 2. Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; y Sur de Córdoba; 3. Pacífico Medio; Alto Patía–Norte del Cauca; y Sur del Tolima; y, 4. Catatumbo y Arauca.

1559 Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/CERAC, “Duodécimo Informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia” (Bogotá, diciembre 2022), <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2023/02/Duodecimo-Informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-Acuerdo-Final-de-Paz-en-Colombia.pdf>

1560 Fondo Multidonante de Naciones Unidas, “Proyecto: Apoyar la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, en su función de verificar el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, su implementación y la articulación dentro del mecanismo” (Bogotá, 2023).





**La CSIVI priorizó dentro de su agenda de trabajo de 2023 la reactivación del mecanismo de los notables, la cual aún no se ha materializado.**

Las partes signatarias del Acuerdo de Paz designaron a los expresidentes de Uruguay y España, José “Pepe” Mujica y Felipe González, como los notables del CIV. Su rol de carácter político les otorgó funciones como realizar pronunciamientos sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz y proveer recomendaciones a la CSIVI<sup>1561</sup>. Pese a este mandato, los notables no han realizado pronunciamientos desde el 2019, por lo cual la CSIVI resaltó la importancia de impulsar el funcionamiento del mecanismo<sup>1562</sup>. Para esto, dialogó con el Ministerio de Relaciones Exteriores y desarrolló actividades para fortalecer los protocolos para el funcionamiento de las organizaciones y mecanismos que hacen parte del CIV.

El CIV está conformado por organizaciones independientes a los signatarios del Acuerdo Final y se rige por los principios de objetividad y transparencia. Su diálogo permanente con las partes y las garantías para su funcionamiento son determinantes para producir insumos confiables que apoyen el proceso de toma de decisiones para el impulso del proceso de implementación.

 **Componente de Acompañamiento Internacional**

**En el 2023 el acompañamiento técnico y financiero de los países y entidades designadas en el Componente de Acompañamiento Internacional fortalecieron la implementación del Acuerdo Final, pero aún se requieren esfuerzos para mejorar su articulación en líneas de trabajo y reportes.**

De conformidad con el Acuerdo Final, el Componente de Acompañamiento Internacional está conformado por 24 países y organizaciones que acompañan 11 temas del Acuerdo de Paz<sup>1563</sup>. La designación de los acompañantes estuvo determinada por su interés y experticia en los temas priorizados. En julio de 2023, la CSIVI, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la UIAP desarrollaron un encuentro con todos los acompañantes en el cual fue reconocido su apoyo al Acuerdo Final y se buscó articular acciones con la agenda del nuevo Gobierno<sup>1564</sup>.

1561 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 210.

1562 “Sesión de la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación” (evento al que asistió el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 28 de septiembre de 2023).

1563 Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 215.

1564 “Se activa instancia de acompañamiento internacional al Acuerdo de Paz”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, 11 de julio de 2023, <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/activa-instancia-acompanamiento-internacional-implementacion-acuerdo-paz>



En el Punto 1 el Instituto Kroc destaca el trabajo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) que en articulación con la ART implementó proyectos relacionados con el desarrollo económico, el derecho humano a la alimentación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias<sup>1565</sup>.

El Punto 2 contó con el apoyo de varios actores. El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) desarrolló dos proyectos. El Proyecto “Leap 4 Peace” busca la promoción de la participación política de las mujeres y el fortalecimiento de espacios políticos incluyentes<sup>1566</sup>. Por otro lado, mediante el proyecto “Power of Dialogue” se ha prestado asistencia al Ministerio del Interior para fortalecer la implementación del Punto 2. El Instituto Carter retomó las acciones de acompañamiento durante el 2022 y 2023, las cuales estuvieron centradas en recomendaciones sobre el funcionamiento de la institucionalidad electoral, el apoyo técnico a algunas propuestas de reforma política y el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en las elecciones regionales de 2023<sup>1567</sup>. La Embajada de Suiza ha tenido un rol importante en el apoyo de la implementación de este punto mediante el financiamiento de tres proyectos complementarios desarrollados por: i) el Instituto Kroc, con un proyecto que presentó un análisis sobre plataformas de participación; ii) la Fundación Ideas para la Paz (FIP), con un proyecto para el fortalecimiento de organizaciones locales; y, iii) la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP OEA), con un proyecto que busca apoyar los ecosistemas y los procesos participativos en las regiones priorizadas<sup>1568</sup>.

En temas de reincorporación, el Programa Marco para el Acuerdo de Paz de PNUD apoyó la formulación de 12 proyectos aprobados por el CNR y trabajó en el fortalecimiento de las alianzas para la comercialización de las iniciativas productivas. También reforzó el enfoque de discapacidad mediante la implementación de acciones afirmativas para personas en reincorporación<sup>1569</sup>. En el Punto 4, a través del Proyecto SIMCI, la UNODC

---

1565 “Convenio ART – FAO avanza en el fortalecimiento del sector agropecuario en los municipios PDET de El Bagre, Amalfi, Valdivia y Zaragoza”, *Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)*, 10 de noviembre de 2023, <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1667075/>

1566 Integrante (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, 30 de noviembre de 2023; “LEAP4Peace, Un Salto por la Paz”, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), <https://colombia.nimd.org/l4p/>

1567 Integrante (Centro Carter), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá Colombia, 19 de diciembre de 2023.

1568 Funcionaria (Embajada de Suiza), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 de diciembre de 2023.

1569 “Programa marco para la implementación del Acuerdo de Paz”, *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, PNUD*, 21 de diciembre de 2023, <https://www.undp.org/es/colombia/proyectos/marco-implementacion-acuerdo-paz>



mantuvo el acompañamiento mediante la elaboración periódica de informes sobre la presencia de cultivos de hoja de coca en el país. En el marco de este proyecto, la UNODC proporcionó apoyo financiero, logístico, técnico y estratégico, el cual permitió desarrollar un modelo de monitoreo centrado en evidencia<sup>1570</sup>.

Para el Punto 5, el Instituto Kroc destaca el Plan de Acción del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la UBDP 2021-2024. Entre las actividades desarrolladas estuvo la realización de mesas territoriales en diferentes regiones del país donde se produce intercambio de información y coordinación para la búsqueda. Asimismo, estuvo la construcción y socialización de la guía para acompañar y orientar en momentos específicos de la búsqueda, “Experiencia de trabajo en salud mental y apoyo psicosocial con familiares de personas desaparecidas”<sup>1571</sup>.

Durante el 2023 todos los acompañantes internacionales del enfoque de género realizaron actividades en desarrollo de este mandato. La Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM) presentó el “Informe de la VI Misión de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz con Enfoque de Género”<sup>1572</sup>. Esta misión se llevó a cabo entre el 21 y 27 de abril y entregó un balance final expresando preocupación sobre la falta de comprensión del significado de la transversalidad de este enfoque en el Acuerdo Final. ONU Mujeres apoyó diferentes acciones relacionadas con la reincorporación<sup>1573</sup>, las

---

1570 Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, “Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022” (Bogotá, septiembre de 2023), [https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME\\_MONITOREO\\_DE\\_TERRITORIOS\\_CON\\_PRESENCIA\\_DE\\_CULTIVOS\\_DE\\_COCA\\_2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/septiembre-9/INFORME_MONITOREO_DE_TERRITORIOS_CON_PRESENCIA_DE_CULTIVOS_DE_COCA_2022.pdf)

1571 Comité Internacional de La Cruz Roja, “Informe anual de actividades para las Américas 2022” (Junio, 2023), 231, <https://www.icrc.org/es/document/informe-anual-de-actividad-2022>

1572 Federación Democrática Internacional de Mujeres (FDIM), “Informe Sexta Misión de Verificación de la FDIM al cumplimiento del enfoque de género en el Acuerdo de Paz en Colombia” (Bogotá, abril de 2023), [https://partidocomunes.com.co/informe-sexta-mision-de-verificacion-de-la-fdim-al-cumplimiento-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-en-colombia/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=informe-sexta-mision-de-verificacion-de-la-fdim-al-cumplimiento-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-en-colombia](https://partidocomunes.com.co/informe-sexta-mision-de-verificacion-de-la-fdim-al-cumplimiento-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-en-colombia/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=informe-sexta-mision-de-verificacion-de-la-fdim-al-cumplimiento-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-en-colombia)

1573 Durante 2023, ONU Mujeres de manera conjunta con UNICEF a través de LIMPAL y Juntos Construyendo Futuro y de manera articulada con CNR Comunes, la ARN y la Misión de Verificación, implementaron el proyecto “Cuidados para la paz, somos para la vida” en 10 AETCR. También apoyaron la realización de dos encuentros nacionales de mujeres firmantes de paz para la construcción del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325. Cuidados para la paz, somos para la vida, “Cuidados para la paz en clave de resultados”, infografía compartida con el Instituto Kroc por ONU Mujeres, noviembre 24 de 2023; O’Brien, Jena (2023). Echavarría Álvarez, Josefina, et al. *Experiencias territoriales de implementación: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2023. <https://doi.org/10.7274/hq37vm44c0r>



defensoras y lideresas de derechos humanos<sup>1574</sup>, la participación política de las mujeres<sup>1575</sup>, la Mesa de Asistencia Técnica de Género del SIP<sup>1576</sup>, la Instancia Especial de Mujeres<sup>1577</sup>, entre otros. En 2023, el Estado colombiano recibió la visita de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos (RESG-VSC), quien renovó su apoyo a Colombia en la prevención y respuesta a la violencia sexual en conflictos, así como para el Caso 011 de la JEP sobre violencias sexuales y otras violencias basadas en género<sup>1578</sup>. Además, en su informe anual, incorporó recomendaciones para Colombia incluida una sobre la aceleración de la implementación de las disposiciones de género del Acuerdo Final<sup>1579</sup>. Suecia mantuvo su apoyo permanente a acciones de fortalecimiento de la participación política de las

---

1574 El 8 de junio de 2023, la Embajada de Noruega y ONU Mujeres abrieron las convocatorias para la segunda fase de ProDefensoras que irá hasta 2026. Esta nueva fase está integrada por dos líneas de trabajo. La primera, centrada en el fortalecimiento de la defensa de la vida, el territorio y los derechos de las mujeres, está dirigida a organizaciones de mujeres o mixtas, en las que haya comités y programas de mujeres, y mecanismos de dirección con representación igualitaria entre hombres y mujeres. Además, deben ser mujeres quienes lideren la propuesta a presentar. Esta línea prioriza los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó y Antioquia. La segunda, se centra en la autonomía económica de las mujeres firmantes de paz y sus organizaciones. "ProDefensoras lanza convocatoria a nuevos proyectos que promuevan los derechos humanos y la paz", *ONU Mujeres*, 9 de junio de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/06/prodefensoras-lanza-convocatoria-a-nuevos-proyectos-que-promuevan-los-derechos-humanos-y-la-paz>

1575 Se destaca el apoyo de ONU Mujeres para la reactivación en marzo de la estrategia electoral "Más mujeres más democracia" con el lanzamiento de la Escuela de Formación Política "En paridad" y su respectivo diplomado, así como la Cumbre Nacional de Mujeres Electas. "Abiertas las inscripciones para En paridad: escuela de formación política de las mujeres en toda su diversidad", *ONU Mujeres*, 30 de marzo de 2023, <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2023/03/abiertas-las-inscripciones-para-en-paridad-escuela-de-formacion-politica-de-las-mujeres-en-toda-su-diversidad>

1576 La Mesa de Asistencia Técnica de Género es actualmente liderada por la UBPD y la JEP y contó con apoyo de ONU Mujeres para el desarrollo de algunas de sus actividades en 2023. El Instituto Kroc participa de esta Mesa por lo que ha podido evidenciar dicho apoyo.

1577 La Instancia Especial de Mujeres reconoció en el informe presentado en noviembre de 2023 el apoyo y acompañamiento que ha recibido de ONU Mujeres, entre otros. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género de Paz, "Informe de seguimiento al enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz: voces de mujeres en sus diversidades desde los territorios" (Bogotá, noviembre de 2023).

1578 "Representante Especial de la ONU Pramila Patten renueva su apoyo a Colombia en la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con el conflicto", *United Nations*, 1 de junio de 2023, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/press-release/representante-especial-de-la-onu-pramila-patten-renueva-su-apoyo-a-colombia-en-la-prevencion-y-respuesta-a-la-violencia-sexual-relacionada-con-el-conflicto/>

1579 Office of the special representative of the secretary-general on sexual violence in conflict, "Conflict-related sexual violence report of the united nations secretary-general", U.N. S/2023/413 (6 de julio de 2023), <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2023/07/SG-REPORT-2023SPREAD-1.pdf>



mujeres, de formación de mujeres firmantes de paz, a la construcción del Plan de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad<sup>1580</sup>, y manifestó su compromiso con la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final<sup>1581</sup>.

Un año después de la conformación del mecanismo de acompañamiento para el Capítulo Étnico, el Instituto Kroc resalta el apoyo brindado por el Gobierno de Estados Unidos y México. Estados Unidos ha apoyado a la oficina de la Vicepresidencia de la República en la construcción del plan de impulso al Capítulo Étnico mediante el programa Gobernabilidad Responsable<sup>1582</sup>. Igualmente fue muy importante el apoyo brindado al programa de Juntanza Étnica de USAID en el cual desarrollaron acciones de fortalecimiento al autogobierno y generación de oportunidades económicas mediante proyectos productivos en las subregiones PDET<sup>1583</sup>. Finalmente, el anuncio de una nueva convocatoria llamada “Raíces” para el financiamiento de proyectos de organizaciones étnicas que trabajen en la construcción de paz y el desarrollo sostenible<sup>1584</sup>. Por su parte, el Gobierno de México ha avanzado con actividades de intercambio de experiencias para la cooperación técnica entre el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y autoridades indígenas en Colombia. También trabaja con la IEANPE para el desarrollo de un encuentro internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes y su contribución en la construcción de la paz en Colombia<sup>1585</sup>.

---

1580 Sweden in Colombia (@SwedeninCOL), “Estamos comprometidos con la equidad y las mujeres. Por eso, estamos agradecidos con las firmantes de paz que nos recibieron en la ETCR de tierra grata. Junto con @OIMColombia y @UniJaveriana nos enorgullece graduarlas del diplomado en prevención de violencias basadas en género”, Tweet, 29 de junio de 2023, <https://twitter.com/swedenincol/status/1674539436246290434?s=46>; Sweden in Colombia (@SwedeninCOL), “#SueciaSocioPorLaIgualdad Orgullosos de ser parte de #RumboALaParidad una estrategia para acompañar a en camino hacia la paridad en el próximo ciclo electoral. ¡Hoy lanzamos la Escuela de Formación Política de las Mujeres en toda su diversidad!”, Tweet, 29 de marzo de 2023, <https://twitter.com/swedenincol/status/1641083752410480640?s=46>; Funcionarios (Embajada de Suecia en Colombia), reunión realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de febrero de 2023.

1581 Sweden in Colombia (@SwedeninCOL), “Suecia reafirma su compromiso con la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Seguiremos trabajando juntos por los derechos de víctimas, participación y protección de las mujeres y la búsqueda de personas desaparecidas, con especial énfasis en poblaciones étnicas”, Tweet, 29 de noviembre de 2023, <https://twitter.com/swedenincol/status/1730011283213230238?s=46>

1582 Patricia Padillas (Gobernabilidad responsable- USAID- Apoyo a la Vicepresidencia de la República), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de diciembre de 2023.

1583 Alberto Sevillado (Director Programa Juntanza Étnica - ACDI/VOCA), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 18 de octubre de 2023.

1584 Ministerio del interior, “Pacto por el Capítulo Étnico” (Bogotá, 20 de noviembre de 2023).

1585 Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, “México refrenda su compromiso con la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz de Colombia” (México, 30 de marzo de 2023), <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mexico-refrenda-su-compromiso-con-la-implementacion-del-capitulo-etnico-del-acuerdo-de-paz-de-colombia-330420?idiom=es>



El acompañamiento constante de las organizaciones y países del Componente de Acompañamiento Internacional ha contribuido a la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo Final. En adelante la articulación entre las iniciativas de cooperación que se desarrollan en el país podría ser determinante para generar mayores impactos en la implementación territorial.

## **Herramientas de comunicación, pedagogía y rendición de cuentas**

**En el 2023 las autoridades implementadoras mantuvieron el ritmo de implementación de las herramientas de comunicación y pedagogía mediante el funcionamiento del Comité de Comunicaciones Conjunto, la puesta en marcha de cuatro nuevas emisoras de paz y los procesos de formación a trabajadores de estas emisoras.** El Comité de Comunicaciones Conjunto es una instancia integrada por dos representantes de la UIAP, uno de la OACP, uno del MINTIC y dos del partido Comunes, quienes cuentan con el acompañamiento de la subgerencia de radio de RTVC. En el 2023 el Comité aprobó las últimas cuatro emisoras de paz que funcionarán en Codazzi (Cesar), Tierralta (Córdoba), Riosucio (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca)<sup>1586</sup>. Para su implementación, RTVC adelantó el proceso de contratación con la Agencia Nacional Digital la cual estará a cargo del montaje de las nuevas emisoras<sup>1587</sup>.

En febrero de 2023 entraron en funcionamiento cuatro emisoras de Paz en San Vicente del Caguán (Caquetá), Tumaco (Nariño), San José del Guaviare (Guaviare) y Fundación (Magdalena)<sup>1588</sup>. Con ello se logró el funcionamiento de 16 de las 20 emisoras de paz establecidas en el Acuerdo Final. En una visita realizada por el Instituto Kroc a la emisora de Tumaco, pudo evidenciar que la emisora contaba con el montaje y equipo de trabajo para el desarrollo de contenidos sobre experiencias de construcción de paz de la sociedad civil y desarrollo de actividades alrededor del legado de la CEV<sup>1589</sup>.

---

1586 "Con la definición de las próximas emisoras de paz RTVC cumple con lo encomendado en el proceso de Paz", *Radio Televisión de Colombia - RTVC*, Bogotá, 23 de mayo de 2023, <https://www.rtvco.gov.co/noticia/emisoras-de-paz-2023-rtvc-radio-nacional-de-colombia>

1587 Departamento Nacional de Planeación, "F.MT.1 20 Emisoras de FM, de interés público clase C en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando" (Bogotá, 30 de septiembre de 2023), <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Cxflkb6wSEgiJpaog>

1588 Estas emisoras se suman a las 12 emisoras que ya estaban en funcionamiento en Mesetas (Meta), Algeciras (Huila), Puerto Leguizamo (Putumayo), Arauquita (Arauca), El Tambo (Cauca), Bojayá (Chocó), Florida (Valle), Chaparral (Tolima), Ituango (Antioquia), Fonseca (La Guajira), Convención (Norte de Santander) y San Jacinto (Bolívar). "Conoce el ABC de las emisoras de paz", *Radio Televisión de Colombia - RTVC*, Bogotá, 7 de febrero de 2023, <https://www.rtvco.gov.co/noticia/emisoras-de-paz-colombia>

1589 Angela María Montilla (Radio Nacional de Colombia, líder emisora de paz de Tumaco), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Tumaco, Colombia, 31 de mayo de 2023.



De las 16 emisoras de paz en funcionamiento, 11 ya se encuentran en programación por tercios<sup>1590</sup>. Para ello RTVC garantizó la emisión equitativa de contenidos para los grupos poblacionales priorizados en el Acuerdo Final: organizaciones sociales con 435 contenidos, organizaciones de víctimas 305 y E-común con 236 contenidos<sup>1591</sup>. La programación de las emisoras incluyó siete programas descentralizados entre los que se encuentran Señal de la Mañana, Encuentros de Paz, Cultura, Diálogo y Reconciliación, Colombia al Aire, Campo en la Radio, Música de mi Territorio y Parrandeando<sup>1592</sup>.

En diciembre de 2022, RTVC reportó el cumplimiento del proceso de formación a 20 trabajadores de las emisoras a través del programa de comunicación social de la Universidad Santo Tomás. De los trabajadores formados, ocho pertenecían a organizaciones sociales, ocho eran integrantes de Mesas de Víctimas y cuatro de E-Común. Este compromiso es reportado por RTVC cada dos años, razón por la cual no hubo registro para el periodo 2023<sup>1593</sup>. Ahora bien, RTVC señaló que durante el 2023 desarrolló actividades de gestión para cumplir con el compromiso en la presente vigencia que termina en 2024, como lo establece la ficha técnica del indicador PMI<sup>1594</sup>. Gracias al Acuerdo Final, por primera vez las regiones más apartadas del país y afectadas por el conflicto cuentan con emisoras públicas que ofrecen contenidos que contribuyen a la construcción de paz territorial.

**Para la rendición de cuentas, las entidades de control presentaron sus informes anuales, aunque aún deben fortalecerse los mecanismos de difusión a nivel territorial.** Durante el 2023 la CGR, la PGN y la Defensoría del Pueblo, presentaron informes donde destacaron avances y retos en la implementación del Acuerdo Final. La CGR presentó su informe anual al Congreso, en el cual analizó los avances y riesgos en los recursos destinados para el postconflicto en el periodo comprendido entre 2017 y marzo de 2023<sup>1595</sup>. En noviembre de 2023, la PGN informó sobre los avances de la

---

1590 El Acuerdo de Paz establece que después de dos años de funcionamiento las emisoras deben garantizar la emisión de contenidos por tercios para las poblaciones priorizadas en el Acuerdo Final.

1591 Radio Nacional de Colombia, "Respuestas a cuestionario elaborado por la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz" (Bogotá, 10 de octubre de 2023).

1592 "Emisoras de Paz: cuatro años reconstruyendo el tejido social del país", Radio Nacional de Colombia - RTVC, 25 de junio de 2023, <https://www.radionacional.co/actualidad/paz/emisoras-de-paz-cumplen-cuatro-anos-al-aire-rtvc-y-el-acuerdo-de-paz>.

1593 Departamento Nacional de Planeación, "F.395 Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados" (Bogotá, 31 de diciembre de 2022), <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/VgruYKwSehfW7fh1>.

1594 Ibid.

1595 Contraloría General de la República, "Séptimo Informe al Congreso de la República sobre la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones del 2017 a 31 de marzo de 2023. Énfasis vigencia 2022" (Bogotá, agosto de 2023).



implementación entre abril de 2022 y marzo de 2023, y advirtió preocupaciones sobre la correcta implementación del Acuerdo Final<sup>1596</sup>. El informe de la Defensoría señaló avances en el Punto 1 y preocupaciones por la situación de violación de derechos humanos con especial énfasis en comunidades étnicas y excombatientes<sup>1597</sup>.

A pesar de la existencia de informes anuales de los entes de control y los reportes de las entidades implementadoras al SIIPO y el Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP), no existen mecanismos que permitan la difusión periódica de información sobre la implementación del Acuerdo Final a nivel territorial. Por lo tanto, es necesario desarrollar herramientas de difusión adaptadas a los diferentes actores territoriales, particularmente las organizaciones de base que requieren información comprensible y de calidad para sus procesos de incidencia y construcción de la paz territorial.

#### 4. Implementación del Punto 6 desde una perspectiva territorial

El Instituto Kroc analizó la articulación de los programas de gobierno departamentales y municipales de la subregión PDET Urabá Antioqueño con el Acuerdo de Paz. Si bien la falta de modificación de la Ley 152 de 1994 no ha permitido que se expidan leyes vinculantes para la inclusión del Acuerdo de Paz en los PDT, en 2017 el DNP realizó un análisis normativo asociado a los productos definidos en el PMI, el cual permitió establecer que “un conjunto de estos productos tiene relación directa con las competencias que la ley ha otorgado a las entidades territoriales en temas como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre otros”<sup>1598</sup>. Como resultado de este ejercicio, el DNP diseñó una herramienta web<sup>1599</sup> que define las

1596 Procuraduría General de la Nación, “Quinto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, noviembre de 2023).

1597 Defensoría del Pueblo, “Informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” (Bogotá, marzo de 2023), [https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/Tercer+Informe+de+seguimiento+a+la+implementaci%C3%B3n+del+Acuerdo+Final.pdf/6c478752-dc83-a50d-b890-7a097fcac613?t=1678122801539&gl=1\\*1htj9jx\\*\\_ga\\*NTQyNDQyNTUxLjE3MMDM4M-TE5NTU\\*\\_ga\\_ZJZMPNHZW9\\*MTcwMzgxMTk1Ni4xLjAuMTcwMzgxMTk1Ni4wLjAuMA](https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/1657207/Tercer+Informe+de+seguimiento+a+la+implementaci%C3%B3n+del+Acuerdo+Final.pdf/6c478752-dc83-a50d-b890-7a097fcac613?t=1678122801539&gl=1*1htj9jx*_ga*NTQyNDQyNTUxLjE3MMDM4M-TE5NTU*_ga_ZJZMPNHZW9*MTcwMzgxMTk1Ni4xLjAuMTcwMzgxMTk1Ni4wLjAuMA)

1598 Departamento Nacional de Planeación, “Guía para la incorporación estratégica de la política pública de víctimas y restitución de tierras en los planes de desarrollo territorial, en un marco de estabilización y construcción de paz” (Bogotá, 2020), [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno\\_DDHH\\_Paz/Der\\_Humanos\\_Paz/DocumentosPaginaWeb/CompetenciasTerritorialesPaz/Cartilla%20sobre%20lineamientos%20de%20paz%20para%20los%20PDT%202020-2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Der_Humanos_Paz/DocumentosPaginaWeb/CompetenciasTerritorialesPaz/Cartilla%20sobre%20lineamientos%20de%20paz%20para%20los%20PDT%202020-2023.pdf)

1599 “Portal Territorial Plan Marco de Implementación”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 22 de diciembre de 2023, <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/NivelCompetencia/CargarNivelCompetencia>





competencias por nivel de gobierno de acuerdo con lo establecido en el PMI. Esta herramienta sirve como marco de referencia para analizar la articulación entre los instrumentos de planificación territorial y el Acuerdo de Paz.

Teniendo en cuenta lo anterior, a través de la estrategia Barómetros Regionales, el Instituto Kroc revisó<sup>1600</sup> nueve programas de gobierno departamentales<sup>1601</sup> y 30 municipales<sup>1602</sup> de nueve subregiones PDET<sup>1603</sup> en las que tiene presencia, con el fin de analizar la incorporación de componentes del Acuerdo Final. Como resultado de dicho análisis, el Instituto Kroc encontró que los 39 programas de gobierno incorporan acciones que se relacionan principalmente con lo establecido en los puntos 1 (85%) y 5 (69%). No obstante, los puntos que muestran una menor articulación con los programas de gobierno son el 6 (18%), 4 (28%), 2 (38%) y 3 (41%). Además, identificó que el 92% de los programas incluyen algún tipo de acción relacionada con el enfoque de género y el 72% con el enfoque étnico, aunque éstas trascienden lo establecido en el Acuerdo Final.

Para contextualizar estos datos, a continuación el Instituto Kroc revisará con mayor detalle el caso de la subregión PDET Urabá Antioqueño, a partir de lo identificado en los ocho programas de gobierno de los municipios<sup>1604</sup> que la componen. En esta subregión, los programas de gobierno incorporan medidas relacionadas principalmente con los puntos 1 (88%), 5 (63%) y 2 (63%). Esto se debe en parte a que: i) siete programas hacen alusión explícita al impulso de la implementación del PDET; ii) cinco programas incluyen acciones relacionadas con el cumplimiento de algunas medidas de la Ley 1448 de 2011. Entre éstas se encuentran los procesos de retorno y reubicaciones, reparaciones colectivas y funcionamiento de las Mesas de Víctimas; iii) cinco programas incluyen acciones para impulsar algunas instancias de participación y de control social. Pese a lo anterior, estas medidas son insuficientes, pues omiten la existencia y la implementación a nivel territorial de los PNRR; no mencionan la articulación con las entidades del SIP, y no plantean acciones concretas para fortalecer la participación política a nivel territorial y la prevención de la estigmatización.

---

1600 Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, "Documento interno de Análisis: Matriz de análisis Planes de Gobierno 2023" (Iniciativa Barómetro, Bogotá, Colombia, 2023)

1601 Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Chocó, Nariño, Córdoba, Arauca, Tolima.

1602 Ataco, Rioblanco, Planadas, Santander de Quilichao, Buenaventura, Tibú, Convención, Riosucio, Bojayá, Tierralta, Montelíbano, Amalfí, Anorí, Segovia, Remedios, Briceño, Ituango, Valdivia, Cáceres, Tarazá, Apartadó, Turbo, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Dabeiba, San Pedro de Urabá, Necoclí, Arauquita, Saravena.

1603 Urabá Antioqueño, Chocó, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Alto Patía-Norte del Cauca, Pacífico Medio, Sur del Tolima, Arauca, Catatumbo.

1604 San Pedro de Urabá, Necoclí, Turbo, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba.



En la subregión, los puntos que tienen menor articulación con los programas de gobierno son los puntos 4 (0%), 6 (13%) y 3 (13%). Si bien ninguno de los municipios de la subregión fue incluido en la implementación del PNIS y de los PISDA, tampoco los programas plantean medidas explícitas para la prevención de la corrupción asociada al narcotráfico, la sustitución de cultivos o acciones integrales contra minas. Asimismo, llama la atención que, —pese a que en la subregión hay 438 personas en proceso de reincorporación<sup>1605</sup> y que aún hay activos dos AETCR en Dabeiba y Mutatá— en estos programas no se proponen acciones para impulsar la reincorporación, ni el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Frente a los enfoques, el Instituto Kroc identificó que el 88% de los programas incluyeron acciones para incorporar el enfoque de género, diferenciando entre medidas orientadas hacia las mujeres y la población LGBTIQ+. Por otro lado, el 63% de los programas incluyeron medidas relacionadas con el enfoque étnico, aunque ninguno de ellos hace una alusión explícita al Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Para finalizar, es importante destacar que, si bien es un avance que los programas de gobierno analizados incluyeran, en mayor proporción, medidas que pueden impulsar algunos de los compromisos acordados en ciertos puntos, aún persiste la necesidad de articular los instrumentos de planificación territorial con el Acuerdo de Paz de manera integral.

## 5. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 6

**A la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con participación de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE):** acordar los parámetros para la revisión anual del Plan Marco de Implementación (PMI). La CSIVI ya cuenta con un insumo presentado por el componente de Gobierno, con el que se busca avanzar en la concreción de los parámetros de revisión del PMI. Es importante que en las primeras sesiones de trabajo de 2024, la CSIVI priorice en la agenda la aprobación de los parámetros. Asimismo, se debe avanzar en el alistamiento y desarrollo de las sesiones de revisión del PMI con las entidades implementadoras. Esta revisión podría iniciar con los indicadores con dificultades y avanzar hacia la inclusión de nuevos indicadores que

<sup>1605</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, "Personas en proceso de reincorporación", (Bogotá, Colombia, 2023). Información con corte a enero de 2023.



respondan a temas del Acuerdo Final que no fueron incluidos en el PMI. El desarrollo de este compromiso podría tener un efecto de cascada positiva en varios compromisos del Acuerdo Final pendientes por implementar.




**Al Departamento Nacional de Planeación (DNP):** implementar los ajustes institucionales y lineamientos pertinentes para mejorar el reporte financiero del trazador presupuestal de paz, incluyendo los enfoques de género y étnico. En aras de generar mejor información, promover la transparencia y tener un panorama mucho más real de la inversión financiera del Acuerdo Final, es fundamental que los reportes alcancen el nivel de indicador. Para ello, debe generarse la interoperabilidad entre los sistemas de información del Acuerdo Final, es decir, entre el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) y el Sistema Unificado de inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

**A las y los nuevos mandatarios de gobernaciones y alcaldías:** incorporar en los planes estratégicos y planes de acción de los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) herramientas para contribuir a la implementación del Acuerdo Final. Para ello cuentan con las orientaciones del sector paz presentadas por el Departamento Nacional Planeación (DNP). Entre las acciones que pueden incorporar, el Instituto Kroc destaca la formulación de proyectos de los PDET, destinar recursos para el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, cofinanciar proyectos productivos de firmantes de paz y promover la participación amplia, plural, incluyente y diversa de todas las personas presentes en el territorio.

**A las entidades y países que hacen parte del Componente de Acompañamiento Internacional:** alinear sus proyectos de cooperación con las líneas estratégicas priorizadas por la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional de Colombia (ENCI) y las instancias creadas por el Acuerdo Final. El Instituto Kroc considera que se deben enfocar los esfuerzos de todos los sectores que apoyan al Acuerdo de Paz para evitar la atomización de recursos y la duplicidad de acciones. Entre los temas que requieren una coordinación particular está la implementación del Capítulo Étnico. Para su impulso, es fundamental que la cooperación internacional acompañe las acciones que defina el plan de acción que promuevan la Vicepresidencia de la República y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE)



Tabla 11. Normas pendientes de implementación del Punto 6

-  Ley y/ o normas para la adopción de medidas para combatir la corrupción.
-  Ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con los cultivos de uso ilícito en los términos del Acuerdo Final.
-  Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el seguimiento a la implementación.



# Oportunidades generales para fortalecer la implementación

**A la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI):** considerar en la actualización del Plan Marco de Implementación (PMI), según los parámetros que sean definidos para ello, la revisión de indicadores que han representado dificultades para avanzar en compromisos acordados en cada punto del Acuerdo Final. Especialmente, revisar indicadores que carezcan de ficha técnica, indicadores cuyo año de finalización sea anterior a 2023 y presenten un progreso inferior al 75%, indicadores cuyo año de finalización sea posterior a 2023 y registren un avance inferior al 50%, e indicadores cuyas metas difieran del alcance de los compromisos del Acuerdo Final. Es crucial considerar la experiencia acumulada durante estos siete años de implementación en el proceso de actualización de los indicadores y metas, para enmendar problemas o replicar aciertos en el establecimiento de los indicadores. Estas acciones garantizarán que los objetivos establecidos sean transformadores y aseguren coherencia tanto interna, entre los indicadores, como externa con las políticas públicas del Estado en general. También, es fundamental que en este proceso se avance en un análisis sobre los compromisos del Acuerdo Final que carecen de indicadores en el PMI.

**Al Presidente de la República:** iniciar las operaciones del Gabinete de Paz establecido mediante la Ley 2272 de 2022, conocida como la Ley de Paz Total, y dirigir sus funciones hacia la ejecución del Acuerdo Final de 2016. Esta norma incorporó lineamientos importantes para el proceso de implementación. El Artículo 8A de dicha ley señaló que cada uno de los ministerios que conforman el Gobierno nacional tienen la responsabilidad de definir los elementos de la política pública de paz en el marco de su competencia. De acuerdo con esta norma, el Gabinete de Paz llevará a cabo sesiones bimestrales o conforme a la decisión del Presidente de la República, convocando a los ministros para presentar informes acerca de los asuntos relacionados con la paz que estén dentro de su competencia. Estas sesiones representan una valiosa oportunidad para coordinar y liderar, desde el más alto nivel del poder ejecutivo, las políticas, planes y programas destinados

a la implementación del Acuerdo Final. Igualmente, permitirán fomentar un proceso integral y sistemático de rendición de cuentas sobre las acciones gubernamentales dirigidas a la implementación del Acuerdo Final, así como su integración con los demás componentes de la política de Paz Total.

**Al Alto Comisionado para la Paz:** promover la adopción de medidas humanitarias y de desescalamiento del conflicto, en el contexto de las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley y en los acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas vinculadas a crímenes de alto impacto. Esto con el propósito de facilitar la implementación efectiva de compromisos del Acuerdo Final. Además, identificar estrategias que permitan la conexión entre las agendas inherentes a las negociaciones en curso y las políticas, planes y programas derivados del Acuerdo Final. El impulso a los compromisos del Punto 2, en materia de participación política y especialmente a las medidas previstas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), puede ser de especial importancia para garantizar que la participación ciudadana sea protagonista en las negociaciones. Este enfoque integral podría promover el abordaje coordinado y efectivo de los aspectos humanitarios y de seguridad para frenar las afectaciones contra personas firmantes, liderazgos sociales, pueblos étnicos y comunidades en riesgo en general, promoviendo así la implementación exitosa de las medidas contempladas en el Acuerdo Final para avanzar hacia la construcción de la paz y la estabilidad en los territorios.

**A la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final (UIAP) y a las entidades implementadoras:** impulsar y liderar en el Gobierno nacional una estrategia orientada a territorializar el principio de integralidad en la implementación del Acuerdo Final, incorporando los enfoques de género y étnico. Esta acción implica mantener la articulación de los planes y programas de la Reforma Rural Integral, como aquellos relacionados con el acceso y formalización de tierras, los PDET y los Planes Nacionales. También, implica coordinar su integración con otras políticas públicas derivadas de los demás componentes del Acuerdo Final. Es crucial que esta coordinación se realice desde una perspectiva integral, que busque armonizarse con otras medidas, planes y programas acordados en el Acuerdo Final. Especialmente con: el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios (previsto en el Punto 3); el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), abordando tanto los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) como los Planes Integrales de Sustitución (mencionados en el Punto



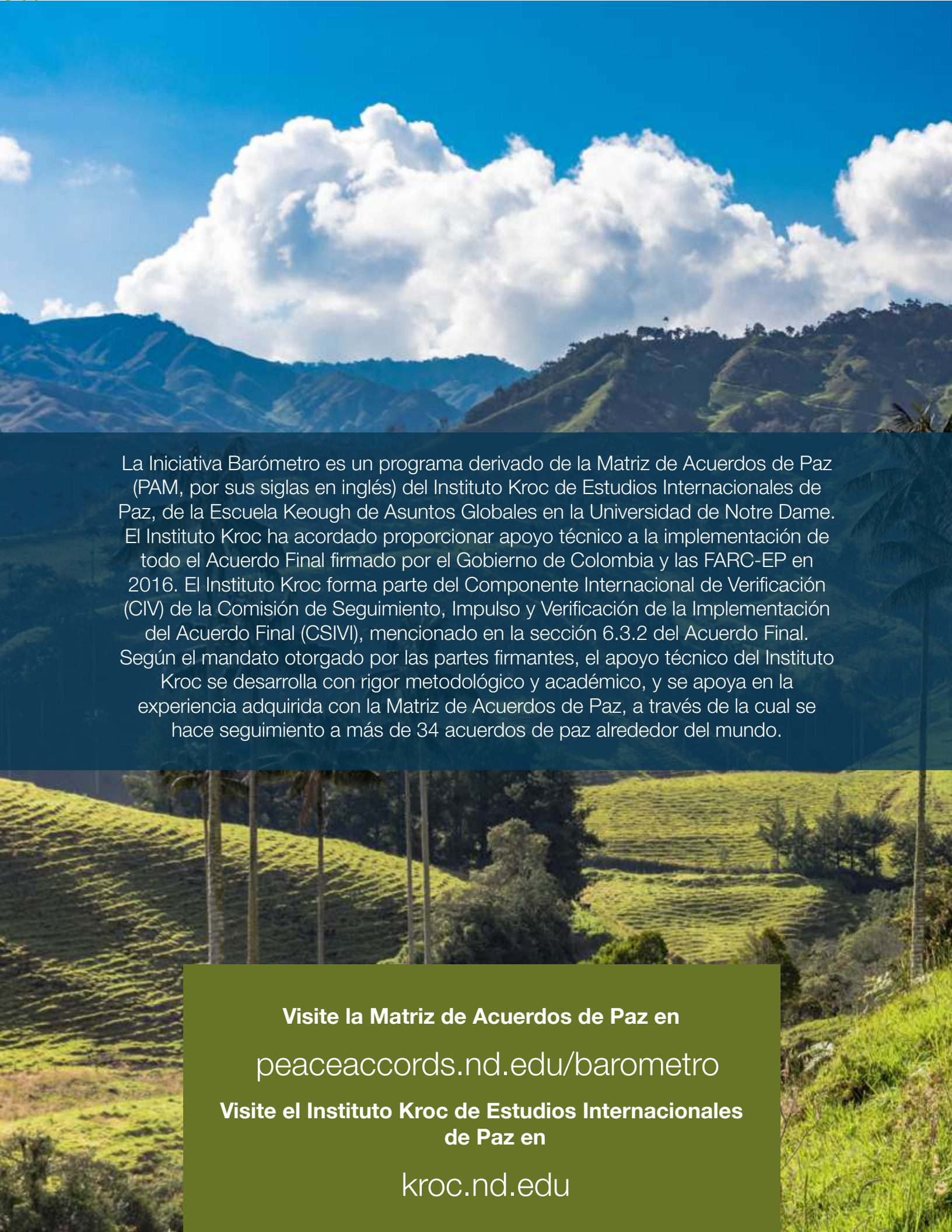
4); la ejecución de sanciones propias y de Trabajos, Obras y Actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR), así como los Planes Nacionales de Reparación Colectiva (PIRC), el plan de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, y las medidas para garantizar los procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior (previsto en el Punto 5). Por medio de esta estrategia, la UIAP podría identificar las relaciones de complementariedad, concurrencia e incluso subsidiariedad entre las políticas públicas derivadas del Acuerdo Final, garantizando la integración efectiva del enfoque territorial, de género y étnico para avanzar hacia una implementación integral, efectiva y eficiente con inclusión y equidad.

***A la comunidad internacional:*** continuar con el respaldo técnico, político y financiero a la implementación del Acuerdo Final mediante acciones que fortalezcan la territorialización del principio de integralidad. Para lograr esto, se sugiere dirigir esfuerzos hacia la formación de capacidades locales en alcaldías y gobernaciones, facilitando la formulación e implementación de planes estratégicos y de acción para ejecutar los nuevos planes territoriales de desarrollo, particularmente en lo relacionado con las políticas, planes y programas derivados del Acuerdo Final.









La Iniciativa Barómetro es un programa derivado de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés) del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, de la Escuela Keough de Asuntos Globales en la Universidad de Notre Dame. El Instituto Kroc ha acordado proporcionar apoyo técnico a la implementación de todo el Acuerdo Final firmado por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016. El Instituto Kroc forma parte del Componente Internacional de Verificación (CIV) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIV), mencionado en la sección 6.3.2 del Acuerdo Final. Según el mandato otorgado por las partes firmantes, el apoyo técnico del Instituto Kroc se desarrolla con rigor metodológico y académico, y se apoya en la experiencia adquirida con la Matriz de Acuerdos de Paz, a través de la cual se hace seguimiento a más de 34 acuerdos de paz alrededor del mundo.

**Visite la Matriz de Acuerdos de Paz en**  
[peaceaccords.nd.edu/barometro](http://peaceaccords.nd.edu/barometro)

**Visite el Instituto Kroc de Estudios Internacionales  
de Paz en**

[kroc.nd.edu](http://kroc.nd.edu)