

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2022-2026. BALANCE DEL PRIMER AÑO LEGISLATIVO: ¿AVANZAN LAS RECOMENDACIONES?

Laura Wills Otero / Federico Dupont / Isabel García

Julio de 2023



Algunas recomendaciones planteadas en el Informe final de la Comisión de la Verdad deben transitar por el Congreso de la República con el fin de constituirse en leyes o en reformas constitucionales.



En el Congreso se han radicado iniciativas legislativas alineadas, directa o indirectamente, con las recomendaciones de la Comisión. El nivel de éxito del trámite de los proyectos de ley y actos legislativos es bajo.



Existen indicios, aunque no la suficiente evidencia, de que las menciones directas de esta obstaculizan el trámite legislativo de los proyectos de ley.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

LA COMISIÓN
DE LA VERDAD
Y EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA,
2022-2026.
BALANCE DEL PRIMER
AÑO LEGISLATIVO:
¿AVANZAN LAS
RECOMENDACIONES?

En colaboración con:



Universidad de
los Andes
Colombia

Departamento de
Ciencia Política y Estudios Globales
Facultad de Ciencias Sociales

Congreso Visible .org

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	REVISIÓN DE CASOS Y LITERATURA	6
3	COMPOSICIÓN Y CAMBIOS EN EL CONGRESO: IMPLICACIONES PARA LAS RECOMENDACIONES	10
4	ANTECEDENTES DEL MONITOREO A LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD	12
5	METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	13
6	ANÁLISIS DESCRIPTIVO: RELACIÓN ENTRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD	14
7	SEGUIMIENTO DETALLADO DE PROYECTOS DE LEY FUNDAMENTALES PARA LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD	19
	7.1. Ley de Paz total	19
	7.2. Jurisdicción agraria	21
	7.3. Cannabis de uso adulto	22
	7.4. Plan nacional de desarrollo	24
	7.5. Ministerio de Igualdad y Equidad	26
8	ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD EN EL LEGISLATIVO	27
9	POSIBLES EXPLICACIONES DEL COMPORTAMIENTO DEL LEGISLATIVO	29
	9.1. La dinámica legislativa en el primer año del gobierno de Gustavo Petro	29
	9.2. El Informe de la Comisión de la Verdad y sus recomendaciones en el trámite legislativo.....	30
	9.3. Implementación preliminar de las recomendaciones.....	31
10	CONCLUSIONES	33
	REFERENCIAS	34

1

INTRODUCCIÓN¹

La rama legislativa es un espacio fundamental para la institucionalización de proyectos y políticas. Así, el estudio de la evolución de proyectos de ley de distinta índole allí, permite sacar conclusiones sobre los mismos, sobre los discursos que abarcan y sobre su futuro.

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 2016 entre el gobierno colombiano y las Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo) tuvo repercusiones directas e indirectas en el ámbito legislativo. Primero, después de la victoria del NO en el plebiscito del Acuerdo final en octubre de ese año, fue en el Congreso de la República que se aprobó el Acuerdo ajustado con recomendaciones de la oposición. En el proceso posterior de aprobación de las reformas constitucionales y los proyectos de ley pactados esta rama también ha desempeñado un papel principal. Inicialmente, algunas de las reformas acordadas se tramitaron por medio de un mecanismo excepcional, que en su momento fue conocido como el *fast track*, y que, como su nombre lo indica, reducía el trámite legislativo y lo hacía más expedito. Más adelante, otras reformas acordadas han surtido trámite ordinario en el Congreso de la República. Algunas lo han terminado exitosamente, mientras que otras no han prosperado.

Uno de los organismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) que se creó en el Acuerdo de paz con las Farc-EP fue la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia

y la No Repetición (en adelante Comisión de la Verdad o CEV). Algunos de sus objetivos fueron los siguientes: dar a conocer la verdad de lo que ocurrió durante las más de seis décadas de conflicto armado en el país, según los distintos actores involucrados; ofrecer explicaciones de la complejidad de lo sucedido a la sociedad colombiana; conformar un archivo de memoria histórica y formular recomendaciones.

Esta Comisión estuvo integrada por once comisionados y comenzó su labor en mayo de 2018. Inicialmente, se estableció por un periodo de tres años. A consecuencia de la pandemia, el periodo se extendió por seis meses. Durante este tiempo, el organismo hizo alrededor de catorce mil entrevistas a actores de diversos sectores de la sociedad. Con la información recolectada, los comisionados generaron observaciones; algunas posibles explicaciones de los hechos; y recomendaciones para tener en cuenta, encaminadas a prevenir la repetición de las múltiples causas del conflicto y facilitar el tránsito a un contexto pacífico. El Informe final, *Hay futuro si hay verdad*, el cual consiste en once tomos y una declaración, fue presentado por su presidente, el padre Francisco de Roux, el 28 de julio de 2022 (Comisión de la Verdad, 2022a).

En la segunda parte del segundo tomo, *Hallazgos y recomendaciones*, se plantean las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad para convivir en una sociedad pacífica y garantizar la no repetición del conflicto armado. Se proponen sesenta y siete recomendaciones de diversa índole y para distintos sectores de la sociedad, divididas en nueve grandes grupos, a saber: Construcción de paz como proyecto nacional; Víctimas; Régimen político y participación; Narcotráfico; Impunidad; Seguridad; Paz territorial; Cultura para la paz y la educación; y

¹ La elaboración de este informe fue financiada por Fescol. Agradecemos a Angelika Rettberg por sus contribuciones a la primera versión de este documento.

Recomendaciones de difundir el legado de la Comisión. A la mayoría de las recomendaciones les corresponde uno –o varios– enfoques específicos, los cuales indican las áreas a las que corresponden. Los enfoques son los siguientes: étnico, campesino, género, territorial, curso de vida y discapacidad. Asimismo, cada una de las recomendaciones está destinada a un actor u organismo específico y cada una de ellas especifica el plazo que tardará su proceso de ejecución: mediano, corto o largo plazo.

La implementación del Acuerdo final, que tiene un componente legislativo, ha sido lenta y obstaculizada. Lo mismo podría decirse –aunque es un caso más reciente– de la incorporación –desde el ámbito legislativo– de las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad. Si bien estas no tienen un imperativo legal claro, el gobierno actual se comprometió con su cumplimiento. Sin embargo, dada su diversidad, son recomendaciones que pueden ser cumplidas desde diversos espacios y que no necesariamente requieren trámite legislativo. Por lo tanto, el seguimiento de su implementación se puede hacer desde diferentes lugares. Muchas de ellas se dirigen de manera específica al Estado colombiano (algunas incluso al Congreso de la República), lo que indica que, efectivamente, el ideal es que los cambios estructurales propuestos comiencen por las instituciones del Estado, entre ellas la rama legislativa.

En ese sentido, este informe hace seguimiento a los proyectos de ley que, de manera directa o indirecta –algunos proyectos incorporan lo recomendado sin aludir estrictamente al Informe–, tienen que ver con las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad. El objetivo es sacar conclusiones acerca de su incorporación en la agenda legislativa.

El estudio de estos procesos en el Congreso de la República permite, por un lado, evidenciar las continuidades y tensiones políticas entre el Acuerdo final, la Comisión de la Verdad y las recomendaciones, y, por otro, analizar qué tanto las que requieren trámite legislativo se han puesto a consideración de la institución legislativa. Los datos recopilados permiten ver qué fuerzas políticas han sido importantes en la agenda que se desprende de las recomendaciones.

Este documento está dividido de la siguiente manera: en la siguiente sección se hará una revisión de casos y de literatura. Posteriormente, se presentará un breve contexto de la configuración política del Congreso de la República, seguida de una sección de antecedentes del seguimiento de la incorporación de las recomendaciones desde distintos ámbitos. Luego se explicará la metodología empleada para recoger los datos de interés y se presentarán los resultados encontrados. Posteriormente estarán las secciones de discusión y análisis de los resultados. Por último, expondremos algunas conclusiones puntuales de la investigación.

2

REVISIÓN DE CASOS Y LITERATURA

En las últimas décadas, decenas de países han establecido comisiones oficiales de la verdad para investigar patrones de graves violaciones de derechos humanos cometidas por regímenes represivos o en el contexto de conflictos armados. Cerca de un tercio de estas comisiones han sido en América Latina, lo que convierte a esta en una región líder en la búsqueda de la verdad (Skaar et al., 2022). El establecimiento de comisiones de la verdad en países de todo el mundo ha generado a menudo amplias expectativas entre académicos, activistas, formuladores de políticas, víctimas y ciudadanía en general. Se espera de ellas que se produzcan recomendaciones y eventualmente resultados relacionados con la paz y la justicia. Generalmente, estos objetivos se citan para justificar su creación.

Por tanto, en los últimos años las comisiones de la verdad se han convertido en una parte indispensable del conjunto de herramientas de justicia transicional y consolidación de la paz. Su impacto anticipado por lo general se relaciona con tres cosas: el trabajo “real” de la comisión (en particular, su interacción con las víctimas, los perpetradores y la sociedad en general); la emisión de un informe; y la implementación de las recomendaciones hechas en ese informe (Skaar et al., 2022).

A pesar del interés creciente en las comisiones de la verdad entre académicos, formuladores de política pública y activistas, se ha prestado poca atención a las recomendaciones que hacen en sus informes finales (Ceneno-Martín et al., 2022; Skaar et al., 2022; Skaar, 2018). Estas recomendaciones pueden ser muy significativas para moldear cómo las sociedades sanan y se desarrollan después de periodos de represión o conflicto violento. Por lo anterior, algunos autores sostienen que se debe prestar mayor atención al monitoreo de su implemen-

tación, porque tales procesos pueden producir una rendición de cuentas sólida y generar incentivos útiles (De Greiff, 2013; Skaar et al., 2022).

Las recomendaciones de las comisiones de la verdad suelen incluir propuestas para reformar las instituciones jurídicas, de seguridad, políticas y sociales. Con frecuencia recomiendan también reparaciones de varios tipos y otra clase de medidas para abordar el pasado violento. La tendencia a lo largo del tiempo ha sido hacia listas de recomendaciones más extensas abordando una mayor cantidad de temas y enfoques (Skaar et al., 2022).

Sin embargo, es importante plantear que las recomendaciones pueden implementarse sin afectar sustancialmente los comportamientos y las actitudes de los actores individuales (Brahm, 2007). Dado que la implementación es a menudo el producto de luchas prolongadas, no necesariamente exitosas, la evaluación precisa de su historial requiere la recopilación minuciosa de datos, que abarcan largos periodos de tiempo. No obstante, los estudios existentes no prestan suficiente atención al momento, el contexto o la naturaleza de las recomendaciones mismas.

Pablo de Greiff, primer relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, advirtió poco después de asumir el cargo en 2012 que las comisiones de la verdad en todo el mundo “enfrentarían diversos desafíos que pueden llevar a la no implementación de las recomendaciones. Entre estos desafíos se encuentran los mandatos demasiado amplios, las elecciones defectuosas de los comisionados y los flujos de financiamiento insuficientes y poco confiables” (De Greiff, 2013).

Es más, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (United Nations Office for the High Commissioner of Human Rights, 2006, p. 31), la implementación exitosa de las recomendaciones de las comisiones ha sido un gran desafío, incluso en los casos en que ha habido una obligación legal de actuar por parte del gobierno. Aun cuando haya suficiente voluntad política, es posible que no haya suficiente capacidad institucional o fondos para emprender las medidas recomendadas. Por tanto, existe un pesimismo significativo sobre la implementación de las recomendaciones de la comisión de la verdad (Skaar et al., 2022). Hayner (2011), por ejemplo, concluye que “nadie ha analizado todavía cuántas de las miles de recomendaciones de las comisiones de la verdad han sido implementadas, pero está claro que la implementación en general sigue siendo débil” (p. 193).

La extensión creciente de los informes de las comisiones plantea un problema para que se utilicen como herramientas de formulación de políticas (De Greiff, 2013). A su vez, en un corto periodo de tiempo ninguna comisión puede hacer sus recomendaciones sobre el diseño institucional que involucre dimensiones económicas y jurídicas verdaderamente favorables a las políticas nacionales (De Greiff, 2013). Por tanto, detrás de cada recomendación hay una idea, que debemos suponer que los comisionados tenían en mente al emitirla (Skaar et al. 2022). Sin embargo, no siempre es sencillo identificar qué hay detrás de una o cómo se pretende lograr el cambio que propone. Eso tiene que ver con cómo y quién la implementa. Por tanto, la tarea es comprender lo que es fundamentalmente una recomendación (Skaar et al. 2022). En consecuencia, en un análisis de la implementación por parte de un actor como el legislativo, es importante considerar las formas en las que se pueden interpretar las recomendaciones y las narrativas políticas detrás de estos proyectos.

La literatura ha identificado varios factores (Skaar et al., 2022; Centeno-Martín et al., 2022; Skaar, 2018; De Greiff, 2013; Bakiner, 2016; Wiebelhaus-Brahm y Wright 2021) que permiten que las recomendaciones se implementen en mayor medida. A continuación se sintetizan esos factores:

1. Los informes de las comisiones que hacen pocas recomendaciones tienen un mejor historial de implementación que aquellos que hacen muchas:
 - ♦ Porque hay menos para implementar.
 - ♦ Con menos recomendaciones, el gobierno podría sentirse menos abrumado.
 - ♦ Menos hacen que para los políticos sea más difícil ser reacios a acoger medidas simbólicas relativamente sin costo para implementar.
2. Cuando se crea una comisión mediante una orden ejecutiva, las recomendaciones se implementan más de tres veces más rápido que si hubiera sido creada por la legislación o un acuerdo de paz.
3. Proclamar recomendaciones obligatorias no ofrece ninguna garantía para su implementación:
 - ♦ Incluso cuando hay suficiente voluntad política y son obligatorias, es posible que no haya suficiente capacidad institucional o fondos para adoptar las medidas recomendadas.
4. Las consecuencias relativamente inmediatas a la presentación de un informe de la comisión son muy importantes para las perspectivas de implementación:
 - ♦ La difusión del informe de la comisión no solo proporciona información a la ciudadanía. También hace que sea más fácil responsabilizar a los funcionarios cuando los hallazgos y recomendaciones son conocidos por el público así como por los funcionarios.
5. Los países con economías más desarrolladas tienen más probabilidades de implementar las recomendaciones. En general, los países de la categoría de ingresos medianos altos tuvieron tasas de cumplimiento más sólidas que sus contrapartes más pobres (Skaar et al., 2022). Un aumento de USD 1.000 en el PIB per cápita se traduce en una mejora del 1% en la tasa de implementación (Centeno-Martín et al., 2022).
6. En algunos contextos es más probable que las recomendaciones sistémicas (destinadas a democratizar y fortalecer las instituciones y las leyes) tengan una tasa de implementación más baja que las no sistémicas.

cas (destinadas a abordar más directamente el pasado centrándose en las necesidades y los derechos de los individuos y colectivos):

- ♦ Porque la implementación es más compleja: los cambios en las instituciones políticas, sociales y económicas requieren a menudo más pasos y la aprobación de más actores.
 - ♦ En general, cuantos más “actores del veto” y mayor sea el número de obstáculos burocráticos o legislativos que deben superarse para promulgar una recomendación, menor será la probabilidad de que se logre su implementación.
7. En otros contextos, es más probable que las recomendaciones no sistémicas tengan una tasa de implementación más baja que las sistémicas, pues estas últimas reformas pueden ser menos amenazantes o dirigidas a sectores específicos, beneficiar a un electorado más amplio y combinarse mejor con las agendas de los donantes extranjeros que las no sistémicas.
8. Cuando se establecen instituciones de seguimiento para supervisar la implantación, las tasas de cumplimiento son más altas:
- ♦ La producción de informes, comunicados de prensa y similares sobre la implementación mantiene una presión continua sobre el Estado para que actúe.
9. En cuanto a los actores que se verán afectados por las recomendaciones y el poder que tienen para promover u obstruir la implementación, es importante tener en cuenta que:
- ♦ La falta de voluntad política de las élites y los gobiernos puede perjudicar la implementación.
 - ♦ Los sectores o intereses poderosos que se ven amenazados por las recomendaciones, como los militares u otros actores involucrados en los abusos, también pueden poner obstáculos.
10. La comunidad internacional puede desempeñar un papel en el impulso de la implementación. Sin embargo, es importante destacar que la presencia de actores internacionales no es garantía.

11. Dimensión temporal:

- ♦ Es probable que la implementación de las recomendaciones aumente con el tiempo porque los gobiernos tienen más tiempo y las tensiones políticas pueden haber disminuido.
- ♦ Dependiendo del tiempo transcurrido entre las violaciones de los derechos humanos y las recomendaciones, algunos tipos serán más fáciles de implementar que otros.
 - Por ejemplo, el enjuiciamiento penal por violaciones de derechos humanos puede parecer imposible si una comisión lo recomienda en el momento de la transición, cuando la tensión política es alta y los perpetradores siguen siendo muy influyentes.
- ♦ La implementación avanza más rápido cuando las recomendaciones son emitidas por comisiones creadas inmediatamente después de las transiciones.
- ♦ El clima internacional en el que una comisión emite su informe también puede influir en la probabilidad de aplicación.
- ♦ Algunas recomendaciones pueden cumplirse en un corto periodo de tiempo (por ejemplo, la aprobación de una ley específica); otras pueden tardar décadas (por ejemplo, proporcionar educación en derechos humanos):
 - Las recomendaciones retrospectivas se implementan más lentamente que las prospectivas, lo que sugiere que los perpetradores y sus partidarios obstruyen las medidas que los implicarían aún más.

La literatura también ha encontrado que las recomendaciones divididas por temas han tenido diferentes trayectorias en cuanto a su implementación (Skaar et al. 2022). A continuación se presenta un resumen de los hallazgos:

1. Los países de diferentes subregiones, que tienen diferentes niveles de riqueza y diferentes niveles de participación internacional en la Comisión de la Verdad, tienen tasas de implementación similares para

las recomendaciones codificadas como institucionales y jurídicas.

2. Las recomendaciones sobre una reforma constitucional suelen implementarse completamente o ignorarse por completo, debido a que cambiar las constituciones a menudo es difícil. Por tanto, podría ser mejor agrupar todos los cambios propuestos en un paquete de reforma constitucional.
3. El cumplimiento de las recomendaciones relativas a las reparaciones parece estar estrechamente relacionado con los resultados económicos. Las tasas de cumplimiento son mucho más altas para los países más desarrollados.
4. Las recomendaciones sobre educación han sido tomadas muy en serio por los gobiernos de América Latina. En particular, las dirigidas a la educación en materia de derechos humanos para el ejército y la policía parecen ser muy importantes. Esto sugiere que después de las transiciones a un gobierno democrático muchos países de la región se han preocupado por reformar el aparato de seguridad del Estado, y que la instalación de valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en el ejército y la policía se consideró parte importante de la transición.
5. Para un gobierno es más fácil implementar una recomendación específica que una general. En tales circunstancias, la comisión ha proporcionado al Estado una prescripción política clara y criterios particulares mediante los cuales la sociedad civil y la comunidad internacional pueden responsabilizarlo. Por el contrario, el gobierno puede afirmar que las recomendaciones generales no están haciendo demandas particulares al Estado y, por lo tanto, ignorarlas más fácilmente. Sin embargo, es importante considerar que con las recomendaciones específicas se pueden generar problemas:
 - ♦ Si el nivel de detalle es muy alto y hay tantas cosas que se le piden al gobierno que pueden ser abrumadoras.
 - ♦ Las recomendaciones específicas pueden ser poco prácticas. Por ejemplo, una comisión puede recomendar un conjunto muy preciso de medidas de reparación. Sin embargo, si las medidas son tan generosas como para causar serias compensaciones presupuestarias, pueden ser un fracaso político.
6. Las recomendaciones dirigidas a un grupo identificable de personas son más fáciles de cumplir que las medidas de amplio alcance. Las medidas universales pueden ser más difíciles de implementar por varias razones:
 - ♦ Es probable que requieran muchas etapas para lograr una implementación completa.
 - ♦ Es probable que involucren a una gama más amplia de intereses organizados, algunos de los cuales se opondrán a su cumplimiento.
 - ♦ Las menciones de grupos de identidad específicos siguen de cerca las iniciativas globales y regionales para abordar los derechos de los grupos. Sin embargo, esta atención creciente no parece obligar a los gobiernos a implementar estas recomendaciones.

3

COMPOSICIÓN Y CAMBIOS EN EL CONGRESO: IMPLICACIONES PARA LAS RECOMENDACIONES

Como se dijo, el Informe final de la Comisión de la Verdad se presentó el 28 de junio de 2022. El gobierno de turno del momento era el del presidente Iván Duque (2018-2022), del partido de derecha Centro Democrático. Tanto Iván Duque como su partido se opusieron al proceso de paz con las Farc-EP y han sido abiertamente críticos de las instituciones derivadas del mismo, entre esas la CEV. Sin embargo, para la fecha de la presentación del Informe final ya habían ocurrido las elecciones y el presidente electo, Gustavo Petro, estaba por posesionarse, el 7 de agosto.

Al contrario de su predecesor, Gustavo Petro, miembro de la lista del Pacto Histórico, tiene un historial de haber apoyado activamente este y otros procesos de paz. Incluso, al ser un miembro desmovilizado de un grupo armado, el M-19, participó en un proceso de paz. Asimismo, su campaña política estuvo caracterizada por la bandera de la Paz total, que consiste en una apuesta de negociación con diversos grupos armados con el fin de llevar a la sociedad colombiana hacia una paz estable y duradera.

En ese sentido, Petro no solo fue un gran defensor del proceso de paz con las Farc-EP, sino que a lo largo de su campaña prometió cumplir con los cambios pactados en el Acuerdo final y defender y respetar a las instituciones derivadas del proceso. Por eso, a pesar de no ser todavía presidente en el momento, aceptó la invitación a recibir el Informe final de la Comisión de la Verdad en el acto público de su presentación. Ese día, en su discurso, el presidente electo afirmó que en su gobierno se recogerían las expectativas del país con la paz y que el trabajo de la CEV había sido fundamental en esta búsqueda. Por otro lado, en cuanto a las recomendaciones afirmó lo siguiente: “Estas recomendaciones se volverán eficaces

en la historia de Colombia” (Comisión de la Verdad, 2022b).

Ahora, la promesa del presidente electo de incorporar las recomendaciones a lo largo de su gobierno dependía, entre otros factores, de la composición del Congreso en cuanto a la relación de los representantes y sus partidos con el gobierno. En Colombia, desde la ley 1909 de 2018, o Estatuto de la oposición, tan pronto el gobierno de turno se posesiona todos los partidos o movimientos políticos están en la obligación de declararse de gobierno, independientes o de oposición (CNE, 2023). Lo anterior permite estimar, al menos en teoría, qué tanto apoyo tendrá el presidente para tramitar sus proyectos en el Congreso de la República. Tener alto apoyo es fundamental ya que muchas de las reformas principales significan cambios radicales y sin una coalición mayoritaria tienen bajas posibilidades de ser aprobadas.

En un primer momento, apenas posesionado el presidente Petro (2022-), los partidos y movimientos que se declararon parte de la coalición del gobierno, junto con el porcentaje de curules que cada partido tiene en el Congreso, fueron los siguientes (Wills Otero, 2023): Partido Conservador (13,9%), Partido Liberal (15,6%), Coalición Alianza Verde y Centro Esperanza (4,4%), Partido de la U (8,5%), Comunes (3,4%), Pacto Histórico (16,6%), Alianza Verde (3,7%), Alternativos (AV-PDA) (0,7%), Coalición Centro Esperanza (1%), Gente en Movimiento (0,3%), Fuerza Indígena Ciudadana la Fuerza del Cambio Magdalena (0,3%), Coalición Partido Conservador-Partido de la U (0,3%), Coalición Juntos por Caldas (0,3%), Partido Colombia Renaciente (0,3%), Consejo Comunitario de Comunidades Negras Palenque (0,3%), Curules de Paz (5,1%).

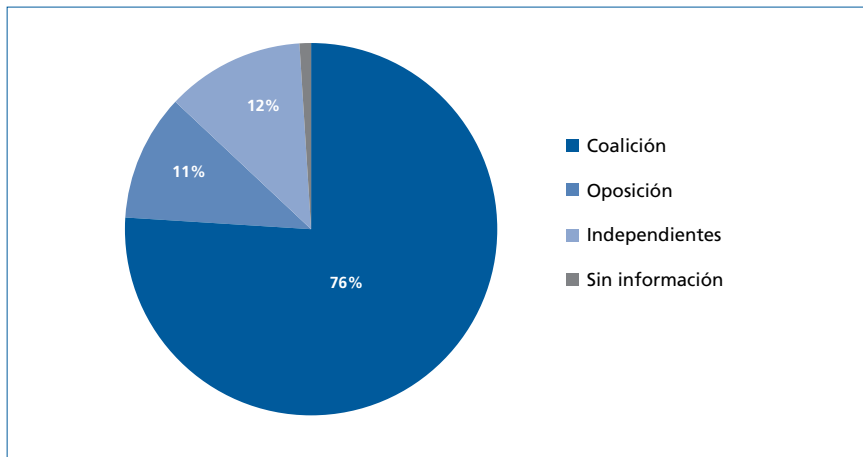
A su vez, el 10,9% de las curules del Congreso pertenecían a miembros de partidos que se declararon en oposición (partido Centro Democrático, Liga de Gobernantes Anticorrupción y Consejo Comunitario Fernando Ríos) y el 12,2% a los que se declararon independientes: Cambio Radical, MIRA, MAIS, Nuevo Liberalismo, Coalición Cambio Radical-Colombia Justa Libres y Coalición Cambio Radical-MIRA. La gráfica 1 muestra los porcentajes de los partidos que se declararon en la coalición de gobierno, en la oposición y los independientes.

Sin embargo, a menos de un año de la posesión de Gustavo Petro (junio de 2023) se puede afirmar que la relación del presidente con el Congreso no ha sido esta-

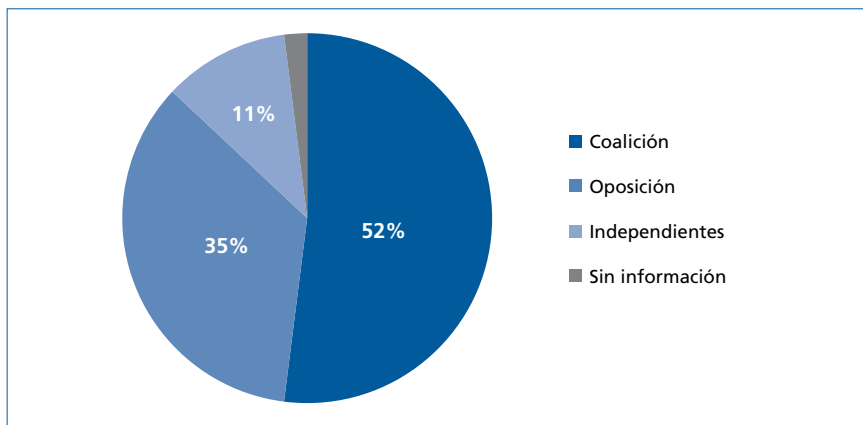
ble y algunos partidos que inicialmente se declararon de gobierno pasaron a ser parte de la oposición. A la fecha de elaboración de este informe (julio de 2023) la composición se encuentra como se puede ver en la gráfica 2.

Esto evidencia que la coalición de gobierno se redujo en 24%, que la oposición creció 23% y que, a pesar de cambios en algunos partidos que se declararon independientes, no hay variaciones significativas en este porcentaje. La reducción del grupo de partidos en la coalición de gobierno puede llevar a la disminución del éxito del trámite de los procesos legislativos relacionados con las banderas del presidente.

Gráfica 1.
Composición del Congreso de la República al principio de la legislatura (julio de 2022)



Gráfica 2.
Composición del Congreso en junio de 2023



4

ANTECEDENTES DEL MONITOREO A LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

Desde la presentación del Informe final distintos sectores han hecho algunos intentos de seguimiento a la incorporación de las recomendaciones. Como un mecanismo de seguimiento, el decreto-ley 588 de 2017, artículo 32, en desarrollo de lo establecido en el punto 5.1.1.1.10 del Acuerdo final de paz creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM). Dicho Comité está integrado por siete miembros, su duración está prevista por siete años y su financiación debe ser garantizada por el Gobierno nacional.

Mediante la resolución 019 de 2022, la Comisión de la Verdad reglamentó el procedimiento para la composición, el funcionamiento, el mecanismo de selección y la duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo. Esta resolución define su naturaleza como instancia de seguimiento y monitoreo, cuyos recursos serán administrados por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). El artículo 4º de la resolución 019 del 26 de abril de 2022 de la Comisión resolvió que el “Comité estará integrado por siete personas que actuarán a título personal, incluyendo a quien ejerza la presidencia del Comité”. El decreto ley 588 de 2017 afirma que las víctimas tienen la prerrogativa de interactuar y participar del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV. Según el artículo 32 del decreto ley 588 de 2017, para el cumplimiento de la tarea de dicho Comité se facilitará la interlocución con diferentes entidades y organizaciones de víctimas y de derechos humanos, entre otras.

Por otro lado, uno de los mayores esfuerzos para hacerle seguimiento a las recomendaciones y al Acuerdo final, ha sido llevado a cabo por el Instituto Kroc para los estu-

dios de paz internacionales. En su último informe sobre el estado de cumplimiento del Acuerdo, hace un paralelo con la incorporación de las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad. En el informe se expresa que el 58% de las recomendaciones propuestas en el informe de la CEV están relacionadas con las disposiciones del Acuerdo final (Echavarría Álvarez et al., 2022).

Los dos ejes temáticos en los que se formularon más recomendaciones relacionadas con las disposiciones del Acuerdo final fueron el de Seguridad y el de Paz territorial. De este 58% –lo que equivale a un total de ciento treinta y cinco recomendaciones– el Instituto Kroc encontró que, a septiembre de 2022, “el 9% (12) no ha iniciado su implementación, el 58% (79) está en estado mínimo, el 23% (31) en estado intermedio y el 10% (13) completó su implementación” (Echavarría Álvarez et al., 2022, p. 27). Es de esperarse que dada la relación directa de este grupo de recomendaciones con lo pactado en el Acuerdo final, se les agregue un imperativo legal y, por ende, existan menos obstáculos para su consideración. Aun así, a pesar de la relación de algunas de las recomendaciones con lo pactado en el Acuerdo final, los porcentajes presentados demuestran que su cumplimiento no ha sido significativo.

No obstante, el Informe citado del Instituto Kroc se presentó el mismo año que el Informe final de la Comisión de la Verdad, lo que puede explicar los bajos porcentajes en los índices de implementación. Por otro lado, es necesario anotar que la mitad de las recomendaciones son a mediano y largo plazo y, por lo tanto, es posible que su ejecución no se evidencie durante los dos semestres siguientes a la presentación del Informe.

5

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Antes de presentar los datos y hallazgos de esta investigación es importante explicar cómo se recopilaron y analizaron. El Informe de la Comisión de la Verdad se presentó el 28 de junio de 2022. Por lo tanto, a partir de la fecha del comienzo de la nueva legislatura (el 20 de julio de ese año) se recolectaron y sistematizaron las iniciativas legislativas relacionadas directa e indirectamente con las recomendaciones.

Dada la diversidad de estas, las iniciativas identificadas son de distinta índole: abordan asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo final, programas de infraestructura, cambios en la estructura de la policía, cambios en la política de drogas, entre otros. La información básica de estas iniciativas se sistematizó en una base de datos en la que se especifican las siguientes características: el número de la iniciativa legislativa, el tipo de proyecto (proyecto de ley o acto legislativo), su nombre, el tema principal, la comisión en la que fue radicado, el tipo de iniciativa (legislativa o gubernamental), los autores, su partido, los ponentes (de estar asignados), la legislatura, la fecha de radicación, el número de recomendación con la que está relacionado, el enfoque de esa recomendación y su destinatario, el hecho de si el proyecto de ley menciona a la Comisión de la Verdad

o no y el estado de la evolución del proyecto de ley en el tramo legislativo. La base de datos de los proyectos de ley se construyó utilizando la información publicada en la página del programa Congreso Visible².

Por otro lado, se le hizo especial seguimiento al tránsito por el legislativo de algunos proyectos de ley que se relacionan con las recomendaciones: el Plan nacional de desarrollo, el Ministerio de la Igualdad, la ley de Paz total, la ley de regulación del cannabis y la jurisdicción agraria. Estos proyectos de ley fueron seleccionados por representar banderas importantes en la agenda de construcción de paz del gobierno actual y por su especial pertinencia en cuanto a la incorporación de las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad.

Para profundizar en su análisis y dar explicaciones sobre el trámite legislativo de las recomendaciones, se hicieron dos entrevistas semiestructuradas a dos congresistas representantes de las curules de paz (Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz: Citrep). Juan Pablo Salazar de la Comisión Quinta y James Hermenegildo Mosqueda de la Primera aportaron ideas importantes que incluimos en el análisis.

² <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>

6

ANÁLISIS DESCRIPTIVO: RELACIÓN ENTRE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

Se identificaron setenta y ocho proyectos de ley radicados desde el 28 de junio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023 relacionados directa o indirectamente con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Del total de los proyectos, solamente catorce, 18,4%, la mencionan, o a su informe de manera directa, mientras que los sesenta y cuatro restantes, 81,6%, no lo hacen (gráfica 3). Esto refleja una ausencia notable de la mención del Informe de la CEV y sus recomendaciones en los textos de los proyectos. Más adelante se ahondará en las posibles explicaciones.

Por otro lado, diez de los proyectos de ley, 12,8%, fueron de iniciativa gubernamental, sesenta y siete, 85,9%, del Congreso, y uno, 1,3%, radicado por otras entidades: en este caso se trata de un proyecto de ley radicado por la Contraloría General de la República (gráfica 4). Esto muestra que a pesar de que el gobierno se comprometió con la implementación de las recomendaciones, los proyectos de ley presentados por parte de los ministros no han ahondado de la misma manera en estas. Lo anterior

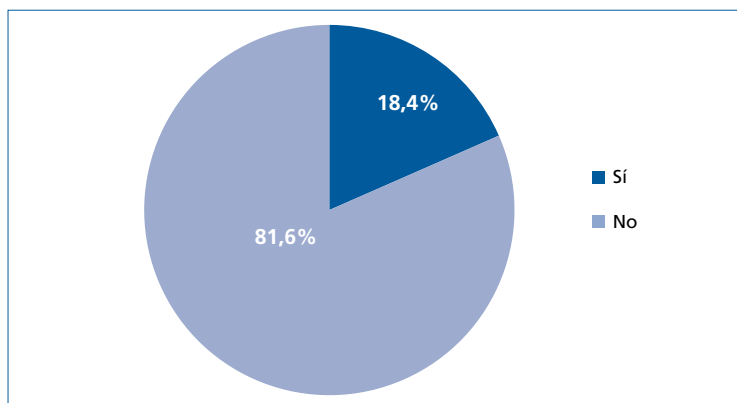
se puede deber a que varios proyectos impulsados por parte del gobierno son reformas estructurales que implican cambios propuestos por la Comisión de la Verdad. Algunas de las iniciativas fueron actos legislativos que esperan hacer reformas constitucionales. Estos fueron la minoría, como lo muestra la gráfica 5.

La gran mayoría de los proyectos de ley de iniciativa legislativa tienen autores de varios partidos políticos. Los partidos políticos cuya aparición es más frecuente como autores en los proyectos de ley de la base de datos son algunos de los que tienen mayor presencia en la configuración inicial de la coalición del gobierno. Se trata de los siguientes partidos:

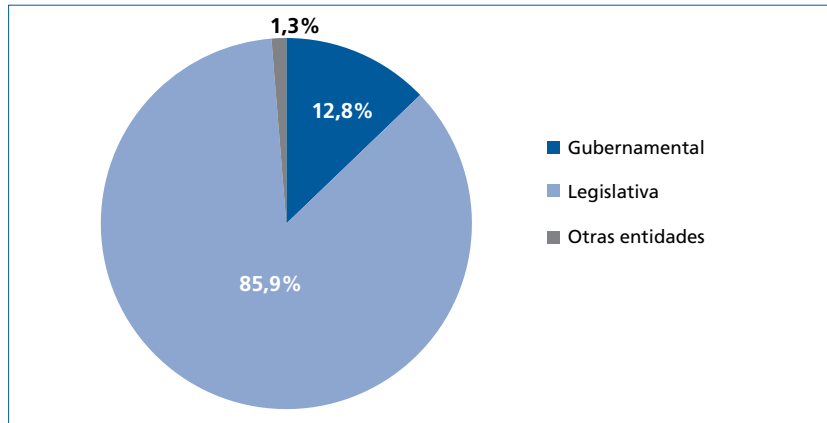
- ♦ Pacto Histórico: veintisiete iniciativas legislativas radicadas.
- ♦ Partido Liberal: veintiuna.
- ♦ Alianza Verde: veinte.
- ♦ Comunes: diecisiete.

Gráfica 3.

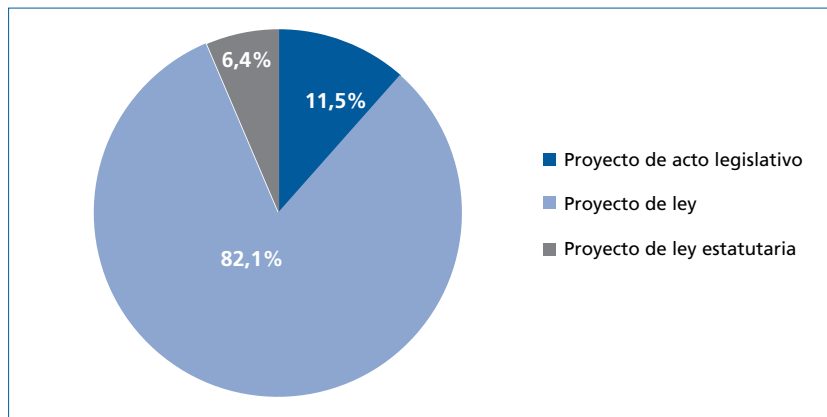
Proyectos de ley que mencionan directamente las recomendaciones de la Comisión de la Verdad



Gráfica 4.
Iniciativa de los proyectos de ley



Gráfica 5.
Tipo de proyectos de ley



- ♦ Partido de la U: trece iniciativas legislativas radicadas.

La preponderancia de partidos de la coalición del gobierno en la autoría de proyectos indica su compromiso en tratar de implementar explícitamente las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. El Pacto Histórico, partido al que pertenece el presidente de la República, es el que más iniciativas ha presentado en ese sentido. En la gráfica 6 se presenta el número de veces que un partido es coautor –o autor– de las iniciativas legislativas sistematizadas en la base de datos.

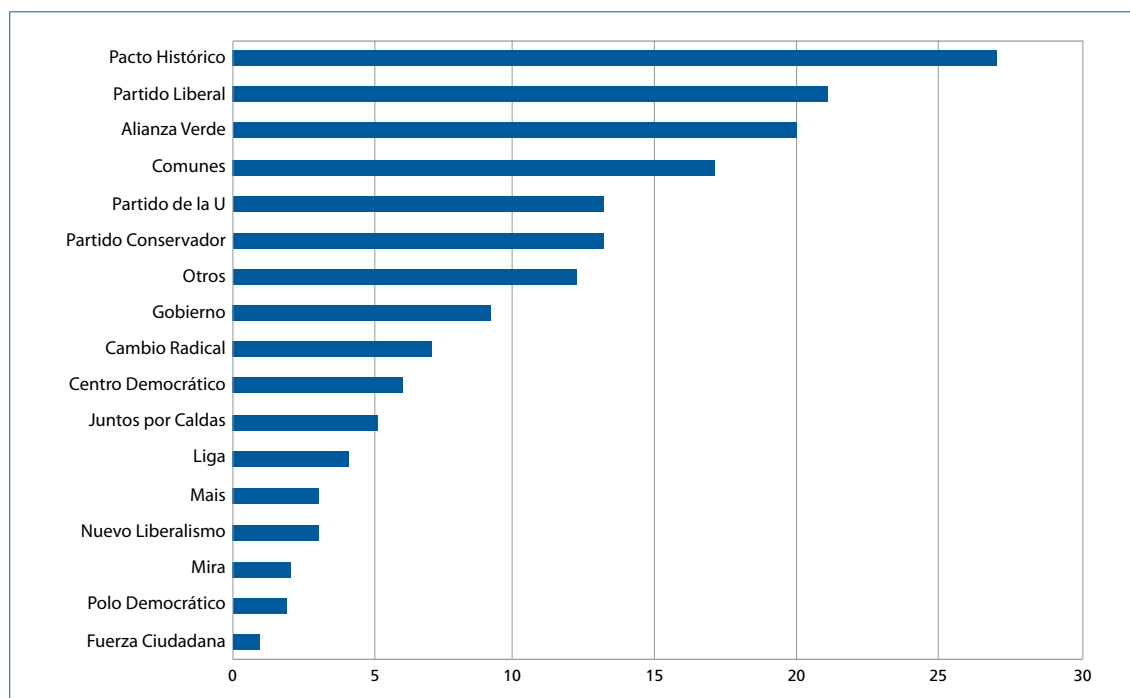
Es necesario aclarar que un gran número de los proyectos de la base de datos también son de la coautoría de congresistas que no son miembros de ninguno de los partidos anteriores, sino que hacen parte de las Circunscripciones

Transitorias Especiales de Paz (Citrep)³ y, por tanto, caben dentro de la categoría de “otros”. En la gráfica 6 se confirma la tendencia observada anteriormente sobre la importancia que le han dado los partidos de gobierno a las recomendaciones y la relativa baja participación de partidos independientes o de oposición. Sin embargo, es importante destacar que los partidos de oposición han presentado once proyectos de ley que son acordes con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

3 Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son dieciséis curules especiales de la Cámara de Representantes que surgen a raíz del Acuerdo de paz de 2016, mediante las que se busca dar participación democrática a las víctimas del conflicto armado.

Gráfica 6.

Partidos de los autores de los proyectos de ley



Por otro lado, los temas de los proyectos de ley –con los que se clasifican en el momento de radicación– que más se repiten en la base de datos son rama legislativa (nueve), implementación de paz (seis), seguridad, defensa y fuerza pública (seis). Esto concuerda con los principales temas de las recomendaciones de la CEV.

En cuanto a su relación con las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad, si bien catorce de los setenta y ocho proyectos de ley la mencionan de manera directa en sus informes, la gráfica 7 muestra cómo todos los proyectos de la base de datos se categorizan bajo los subtemas de las recomendaciones⁴.

En la gráfica 7 se ve que los principales temas que trabajan los proyectos de ley se relacionan con recomendaciones de régimen político y paz territorial. Esto tiene que ver de manera directa con los asuntos en los que se registran estos proyectos en el Congreso de la República.

⁴ Dado el hecho de que algunos proyectos de ley están relacionados con más de una recomendación, la suma de los números de la gráfica 7 es mayor que el total de los proyectos de ley de la base de datos.

Las recomendaciones incorporadas en mayor medida en proyectos de ley son:

- ♦ Recomendación 1: Garantizar el cumplimiento pleno e integral del Acuerdo final de paz.
- ♦ Recomendación 16: Avanzar en una reforma al régimen político y electoral.
- ♦ Recomendación 28: Implementar un cambio sustancial en la política de drogas.
- ♦ Recomendación 49: Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo territorial y sostenible para la equidad y la paz territorial.

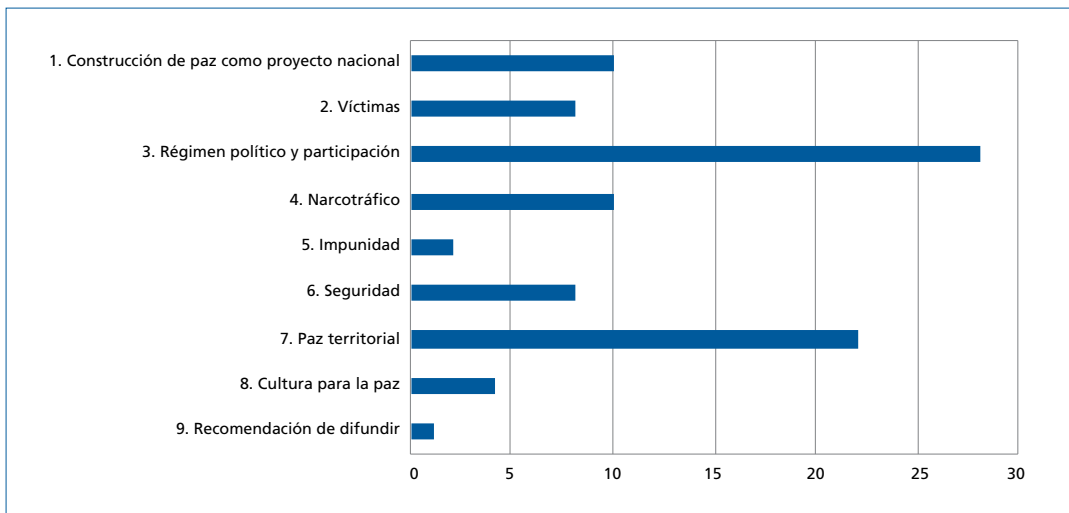
Estas recomendaciones están de acuerdo con varias de las estructurales de la Comisión de la Verdad y se alinean con los intereses y propuestas del gobierno actual. Por tanto, vemos sincronía entre los intereses del gobierno y la coalición del gobierno con las recomendaciones de la CEV.

Como se dijo, las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad están destinadas explícitamente a distintos actores o entidades. Algunas de ellas se dirigen, específicamente, al Congreso de la República.

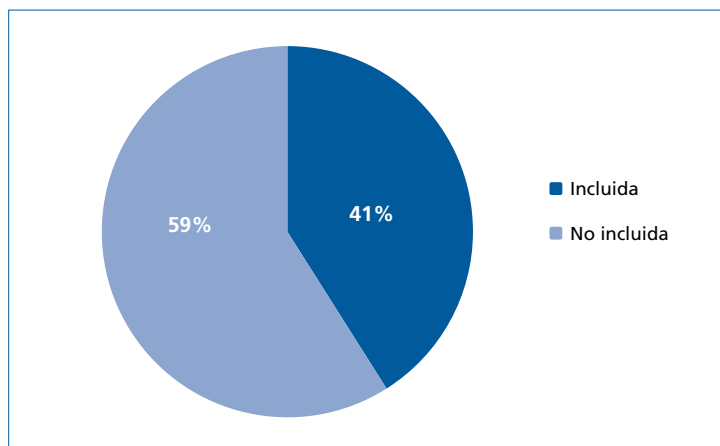
De las sesenta y siete hechas en el informe de la CEV, treinta y nueve, 59%, están dirigidas a este (gráfico 8). De esas treinta y nueve, diecisiete se incorporan en las iniciativas legislativas de la base de datos, mientras que veintidós no han sido incluidas en la agenda legislativa. Esto muestra que en el trámite legislativo los partidos y el gobierno han sido estratégicos en incluir recomendaciones que se alinean con sus propios intereses.

Finalmente, en la gráfica 9 se sistematiza el estado de los proyectos de ley. De los setenta y ocho identificados, tres siguen en la fase de radicación, diecisiete apenas tienen pública la ponencia del primer debate y veintiocho fueron archivados: diecisiete por tránsito de legislatura, el resto por diversas razones. Por lo tanto, los datos recogidos muestran un estancamiento de la agenda legislativa con respecto a las recomendaciones.

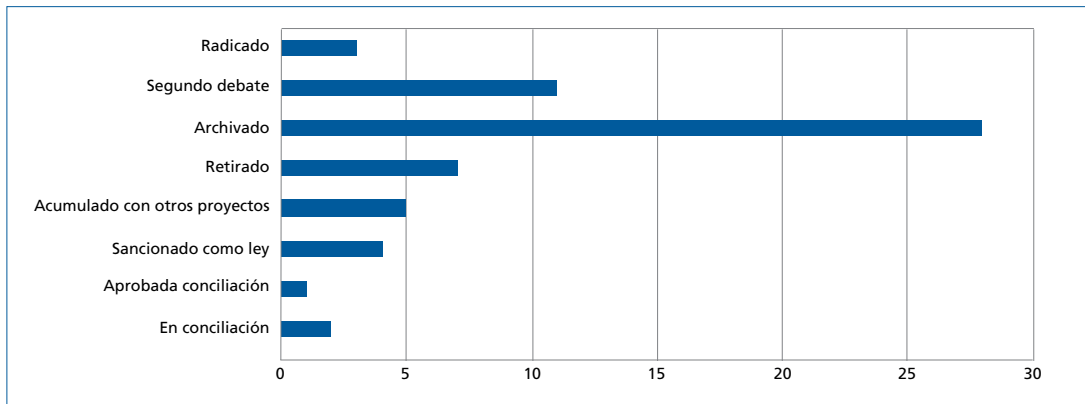
Gráfica 7.
Proyectos de ley agrupados por ejes temáticos de las recomendaciones



Gráfica 8.
Porcentaje de recomendaciones dirigidas al Congreso de la República incluidas en los proyectos de ley



Gráfica 9.
Estado de los proyectos de ley



7

SEGUIMIENTO DETALLADO DE PROYECTOS DE LEY FUNDAMENTALES PARA LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD

Como se mencionó, con el fin de hacer énfasis en cinco iniciativas legislativas consideradas de especial importancia para la consideración de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad –no solo para esto, sino para la implementación de la paz y del Acuerdo final– se hizo un seguimiento más detallado del paso de estos proyectos por la rama legislativa. Las iniciativas son las siguientes:

la ley de Paz total, la jurisdicción agraria, el proyecto de reforma constitucional sobre el cannabis de uso adulto, el Plan nacional de desarrollo y el Ministerio de la Igualdad. Para los primeros cuatro proyectos se presentan votaciones de los debates alimentadas por la herramienta Congreso a la Mano (tabla 1) (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023).

Tabla 1.

Revisión de las votaciones finales de cada debate para los proyectos de ley seleccionados

	PRIMER DEBATE		SEGUNDO DEBATE		TERCER DEBATE		CUARTO DEBATE		QUINTO DEBATE		SEXTO DEBATE		SÉPTIMO DEBATE		OCTAVO DEBATE	
	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA	A FAVOR	EN CONTRA
Paz total (PDL 181/22 y 160/22)	14	2	63	13	33	4	107	10	N.A.		N.A.		N.A.		N.A.	
Jurisdicción agraria (PDL 35/22 y 173/22)	25	2	134	2	15	0	61	0	25	0	105	5	15	0	74	1
Cannabis uso adulto (PDL 33/22 y 02/22)	16	6	99	34	12	6	51	2	26	8	91	48	15	4	47	42
Plan nacional de desarrollo (PDL 274/23 y 338/23)	45	5	122	17	23	2	54	7	N.A.		N.A.		N.A.		N.A.	

Fuente: “Congreso a la mano” de *El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023.

7.1 LEY DE PAZ TOTAL⁵

La ley de Paz total o ley de orden público fue radicada por los ministros del Interior Alfonso Prada Gil⁶ y de De-

fensa, Iván Velásquez Gómez, el 30 de agosto de 2022. Con esta ley se buscó definir la política de paz del Estado del gobierno entrante y orientarla hacia la búsqueda de

⁵ Proyecto de ley No. 181/22 en Senado y 160/22 en la Cámara.

⁶ Es importante resaltar que el ministro Alfonso Prada fue retirado por el presidente Gustavo Petro el 23 de abril de 2023 durante un remezón ministerial que dejó a siete ministros

fuera de cargo. Se trató del segundo cambio de ministros del gabinete en un tiempo menor a un año y fue calificado por muchos como una crisis de la estabilidad del gobierno. El ministro Prada, sin embargo, acompañó al proyecto de ley de la Paz total durante todo su trámite legislativo.

la pacificación de la sociedad colombiana. Con ella se propone la alternativa de una salida negociada al conflicto para diversos actores armados.

En cuanto a la consideración de las recomendaciones, en la Gaceta de la ponencia del primer debate del proyecto de ley, publicada el 8 de septiembre de 2022, se hace un reconocimiento especial a la Comisión de la Verdad y también se le menciona algunas veces en la sección de exposición de motivos. En primer lugar, se refiere al Informe final de la Comisión en el apartado de “Paz Territorial”, diciendo que en el documento se afirma que para implementar el Acuerdo de paz se debe obtener paz territorial y que el conflicto está directamente relacionado con la desigualdad en el ámbito rural (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023a). Asimismo, en la página 32 del primer documento se alude a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en la sección de exposición de motivos, en el apartado de “Contexto Nacional”, argumentando lo siguiente:

Por último, la Comisión para el Esclarecimiento en su informe final recomendó, en el corto plazo, que además de la implementación del Acuerdo de paz deben tomarse medidas humanitarias. En tal sentido, señaló que los actores armados deben cumplir con la obligación estricta de respetar los derechos humanos y las normas del derecho internacional humanitario, y adoptar medidas de prevención para proteger a la población y a los bienes civiles de las hostilidades (Congreso de la República, 2022a, p. 32).

Las menciones a la Comisión estuvieron intactas a lo largo del primer y tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el Senado de la República y permanecieron en la ponencia del cuarto debate. La primera votación del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado aprobó el proyecto con catorce votos a favor y dos en contra. Las dos congresistas que votaron en contra fueron las senadoras del partido Centro Democrático María Fernanda Cabal y Paloma Valencia. En la segunda votación en la plenaria del Senado el proyecto fue aprobado con sesenta y tres votos a favor y trece en contra. Once de los votos en contra corresponden a los congresistas presentes del Centro Democrático y a los senadores Carlos Fernando Motta (del partido

Cambio Radical) y Óscar Mauricio Giraldo (del Partido Conservador).

A partir de este momento, en las Gacetas de los debates posteriores se dejó de mencionar a la Comisión de la Verdad. No obstante, el comportamiento legislativo continuó de una manera similar. El tercer debate del proyecto de ley en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se llevó a cabo el 10 de octubre de 2022 y se registraron treinta y tres votos a favor del proyecto y cuatro en contra. Los votantes en contra, una vez más, correspondieron a los tres miembros presentes del Centro Democrático y a la representante del partido Liga de Gobernantes Anticorrupción, Marelen Castillo.

En el cuarto debate del proyecto en la Cámara de Representantes (llevado a cabo el 24 de octubre del 2022) se aprobó con una votación de ciento diecisiete representantes a favor y diez en contra. En este caso, los diez votos en contra correspondieron a los senadores presentes del Centro Democrático (tabla 2). El proyecto fue sancionado como ley por el presidente el 3 de noviembre de 2022 (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023a).

Los representantes a la Cámara de la bancada de paz entrevistados para esta investigación mencionaron la existencia de una articulación de la bancada de las Citrep a favor del proyecto de la Paz total. El representante James Hermenegildo Mosquera, del departamento del Chocó, afirmó que:

A este tema de paz total le apostamos, no solamente desde esta curul sino que los dieciséis representantes de la bancada de paz le apostamos porque, lo que les declaro del departamento del Chocó pasa en el Catatumbo, pasa en el Cauca, pasa en Arauca, pasa en el Putumayo, pasa en toda esta Colombia olvidada.

El representante afirma asimismo que en departamentos como el Chocó la votación en las elecciones presidenciales fue histórica, pues la bandera de la Paz total generó esperanza y la gente salió a votar por un gobierno que prometió la reparación de las víctimas. En cuanto al trámite legislativo del proyecto, sostuvo que la oposición, si bien frenó un poco el trámite, lo hizo para aportar y construir, más que para obstaculizar.

Tabla 2.**Revisión de las votaciones finales de cada debate para el proyecto de ley Paz total**

PROYECTO DE LEY PAZ TOTAL (PDL 181/22 y 160/22)		
	A FAVOR	EN CONTRA
Primer debate Comisión Senado	14	2
Segundo debate Plenaria Senado	63	13
Tercer debate Comisión Cámara	33	4
Cuarto debate plenaria Cámara	107	10

Fuente: "Congreso a la mano" de *El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023a.

7.2 JURISDICCIÓN AGRARIA⁷

El acto legislativo de la jurisdicción agraria tuvo como propósito hacer una reforma constitucional para establecer un marco de resolución de controversias alrededor de los asuntos de la tierra (Congreso de la República, 2022b). El problema de la tierra, dada su connotación histórica y contextual, es primordial tanto para el Acuerdo final como para el informe de la Comisión de la Verdad y, por supuesto, en las recomendaciones.

Este acto legislativo fue radicado en agosto de 2022. A la fecha de entrega de este informe (julio 2023) el trámite legislativo no se encuentra finalizado. En cuanto a la relación con los asuntos de paz y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, el proyecto, de manera general, está relacionado con la restitución de tierras con fines de reparación histórica de los daños del conflicto armado. Por lo tanto, para este proyecto lo pactado en el Acuerdo final de 2016 en cuanto a tierras es un asunto principal.

A grandes rasgos, la Comisión de la Verdad no se menciona directamente en las Gacetas del proyecto. En la ponencia del primer debate se cita su Informe en la sección 4.2 "Uso de la tierra", para profundizar en los efectos devastadores que el narcotráfico ha tenido en el campo colombiano (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023b). La primera votación tuvo lugar en la Comisión Primera de la Cá-

mara de Representantes y en ella el proyecto de ley fue aprobado con veinticinco votos a favor y dos en contra. Los dos representantes que votaron en contra fueron Miguel Polo Polo, de la Circunscripción Especial por Comunidades Afrocolombianas, y Hernán Darío Cadavid del Centro Democrático.

A pesar de mantener el discurso de compromiso con lo pactado en el Acuerdo final de paz, en las ponencias del segundo debate en adelante no se vuelve a citar directamente al informe de la Comisión de la Verdad. La votación de este segundo debate en la plenaria de Cámara fue de ciento treinta y cuatro votos a favor y dos en contra. Los senadores que votaron en contra fueron el representante Andrés Eduardo Forero del Centro Democrático y el representante Hernán González del partido Cambio Radical.

Durante el tercer debate del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado, se continuó con la línea discursiva que propone a la jurisdicción agraria como un proyecto fundamental para el cumplimiento del Acuerdo de paz. Así lo mencionó el senador Roy Barreras, cuando sostuvo que "El origen de esta jurisdicción especial agraria es el desarrollo más eficaz del punto uno de ese acuerdo de paz, que no es gratuito que haya sido priorizado en esa mesa de negociación" (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023b). En este debate, luego de una jornada de modificaciones, los quince senadores presentes votaron a favor del proyecto de ley. Algo similar ocurrió en el cuarto debate en la plenaria del Senado, en el que los sesenta y un senadores presentes votaron a favor.

⁷ Proyecto de ley N. 35/22 en el Senado y 173/22 en la Cámara.

El trámite legislativo de la reforma constitucional continuó de una forma similar en el quinto debate, en el que el total de representantes a la Cámara presentes en la Comisión Quinta votaron a favor del proyecto, lo que arrojó un total de veinticinco votos a favor y cero en contra.

La votación del sexto debate en la Plenaria de la Cámara fue de ciento cinco votos a favor y cinco en contra. Los representantes que votaron en contra fueron Gersel Luis Pérez y Jaime Rodríguez de Cambio Radical, José Octavio Cardona del Partido Liberal, Yulieth Andrea Sánchez del Centro Democrático y Duvalier Sánchez del partido Alianza Verde.

En el séptimo debate en la Comisión Primera del Senado el proyecto fue aprobado por unanimidad con quince votos a favor y cero en contra. Finalmente, el octavo y último en la plenaria del Senado fue aprobado con setenta y cuatro votos a favor y uno en contra, del representante Andrés Felipe Guerra del Centro Democrático (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023b).

En los documentos del séptimo y el octavo debate se evidencia la continuación de un patrón presente desde la ponencia del segundo debate: la ausencia de la mención a la Comisión de la Verdad o a su Informe, pero una clara presencia de un discurso que propone a la jurisdicción agraria como un proyecto fundamental para lograr la paz. Esto significa, a su vez, una clara incorpo-

ración de las recomendaciones del Informe, pues varias de ellas aluden a la necesidad de una política de tierras con un enfoque de paz y reconciliación. En particular, las recomendaciones 38 y 52 proponen explícitamente la creación de “un plan de reforma agraria que parta del cumplimiento de las metas del Acuerdo de paz” (Comisión de la Verdad, 2022a).

Según el representante Juan Pablo Salazar, el gobierno nacional apoyó desde el principio este proyecto mediante reuniones con el apoyo de la ahora exministra de Agricultura y Desarrollo Rural Cecilia López, y esto ha producido un gran impacto en las comunidades. En la tabla 3 se muestran las votaciones que se dieron a lo largo del trámite legislativo de esta reforma constitucional. Aunque los ocho debates requeridos ya se suplieron, a la fecha de escribir este informe el proyecto no se había convertido todavía en Acto Legislativo.

7.3 CANNABIS DE USO ADULTO⁸

La recomendación 28 del Informe de la Comisión de la Verdad propone la necesidad de un cambio sustancial en la política de drogas. Además, el narcotráfico constituye uno de los ejes temáticos de las recomendaciones. Por lo tanto, los proyectos de ley que propongan cambios en la política de drogas se incluyeron en la base de datos. El de cannabis de uso adulto tiene el objetivo de modificar el artículo 49 de la Constitución política para regularizarlo.

Tabla 3.

Revisión de las votaciones finales de cada debate para el proyecto de ley jurisdicción agraria

PROYECTO DE LEY JURISDICCIÓN AGRARIA (PDL 35/22 Y 173/22)		
	A FAVOR	EN CONTRA
Primer debate Comisión Cámara	25	2
Segundo debate plenaria Cámara	134	2
Tercer debate Comisión Senado	15	0
Cuarto debate plenaria Senado	61	0
Quinto debate Comisión Cámara	25	0
Sexto debate plenaria Cámara	105	5
Séptimo debate Comisión Senado	15	0
Octavo debate plenaria Senado	74	1

Fuente: “Congreso a la mano” de *El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023b.

8 Proyecto de ley n. 33/22 en Senado y 02/22 en la Cámara.

Desde la ponencia del primer debate del proyecto de ley se hace énfasis, aunque no es uno de los argumentos principales, en el papel de la prohibición en el conflicto armado. En la sección 4. “Problema a resolver”, se dice que “está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millones de vidas en Colombia y el mundo” (Congreso de la República, 2022c, p. 4). La votación de ese primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue de dieciséis votos a favor y seis en contra. Los seis votos en contra corresponden a los senadores Jorge Méndez Hernández y Víctor Andrés Tovar de Cambio Radical, Andrés Felipe Jiménez, Juan Carlos Wills y Luis Eduardo Díaz del Partido Conservador y Juan Manuel Cortés del partido Liga de Gobernantes Anticorrupción.

En la ponencia del segundo debate se mantuvo la cita mencionada, y la votación en la plenaria de la Cámara fue de noventa y nueve votos a favor y treinta y cuatro en contra; los senadores que votaron en contra pertenecían a los partidos Cambio Radical (dos), Partido de la U (tres), Partido Conservador (dieciocho), Centro Democrático (ocho), Alianza Verde (uno), MIRA (uno) y a las Citrep (uno).

En las ponencias del tercer, cuarto, quinto, sexto y séptimo debate se mantuvo el mismo discurso alrededor del conflicto armado. Es decir, se hizo mención al papel de la prohibición de las drogas en el conflicto en Colombia y en el mundo, pero esto está lejos de ser el argumento principal para impulsar el proyecto de ley. Igualmente, en ninguno de los documentos se hace referencia a la Comisión de la Verdad, ni a su informe ni a las recomendaciones.

El comportamiento legislativo en los siguientes debates fue el siguiente: en el tercero del proyecto de ley en la Comisión Primera del Senado se aprobó con doce votos a favor y seis en contra. Los senadores que votaron en contra fueron Jonathan Ferney Pulido del partido Alianza Verde, Germán Alcides Blanco, Juan Carlos García y Óscar Barreto del Partido Conservador, y María Fernanda Cabal y Paloma Susana Valencia del Centro Democrático.

El cuarto debate en la plenaria del Senado fue aprobado con cincuenta y un votos a favor y dos en contra. Los representantes que votaron en contra fueron Jonathan Ferney Pulido del partido Alianza Verde y Nicolás Albeiro Echeverry del Partido Conservador.

En el quinto debate en la Comisión Primera de la Cámara el proyecto fue aprobado con veintiséis votos a favor y ocho en contra. Los senadores que votaron en contra fueron: Jorge Méndez Hernández (Cambio Radical), Víctor Andrés Tovar (Cambio Radical), Andrés Felipe Jiménez (Partido Conservador), Delcy Esperanza Isaza (Partido Conservador), Luis Eduardo Díaz (Partido Conservador), José Jaime Uscátegui (Centro Democrático), Miguel Polo Polo (Circunscripción Especial por Comunidades Afrocolombianas) y Juan Manuel Cortés (Liga de Gobernantes Anticorrupción).

El sexto debate fue aprobado en la plenaria de la Cámara con noventa y un votos a favor y cuarenta y ocho en contra. Los representantes que votaron en contra pertenecían a los partidos Cambio Radical (diez), Partido de la U (uno), Partido Liberal (dos), Partido Conservador (dieciséis), Centro Democrático (catorce), Liga de Gobernantes Anticorrupción (tres) y las Citrep (dos).

El séptimo debate en la Comisión Primera del Senado fue aprobado con quince votos a favor y cuatro en contra. Los senadores que votaron en contra fueron Jonathan Ferney Pulido del partido Alianza Verde y Germán Alcides Blanco, Juan Carlos García y Óscar Barreto Quiroga del Partido Conservador.

Finalmente, el proyecto de ley fue archivado en el octavo debate en la plenaria del Senado. La votación fue de cuarenta y siete votos a favor y cuarenta y dos en contra, lo que quiere decir que el proyecto no alcanzó la mayoría absoluta necesaria para ser aprobado. Los senadores que votaron en contra pertenecían a los partidos Conservador (once), Colombia Justa Libres (uno), Centro Democrático (doce), Cambio Radical (once), Alianza Verde (uno), Partido de la U (cuatro) y Partido Liberal (dos) (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023c). En la tabla 4 se presentan los resultados de la votación durante los ocho debates.

Tabla 4.**Revisión de las votaciones finales de cada debate para el proyecto de ley cannabis de uso adulto**

PROYECTO DE LEY CANNABIS DE USO ADULTO (PDL 33/22 Y 02/22)		
	A FAVOR	EN CONTRA
Primer debate Comisión Cámara	16	6
Segundo debate plenaria Cámara	99	34
Tercer debate Comisión Senado	12	6
Cuarto debate plenaria Senado	51	2
Quinto debate Comisión Cámara	26	8
Sexto debate plenaria Cámara	91	48
Séptimo debate Comisión Senado	15	4
Octavo debate plenaria Senado	47	42

Fuente: "Congreso a la mano" de *El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023c.

7.4 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO⁹

El Plan nacional de desarrollo es un proyecto de ley de iniciativa gubernamental en el cual se establecen la ruta de acción y los objetivos del gobierno durante su mandato. Al representar uno de los proyectos de ley más importantes para el gobierno de turno, es usual que su tránsito por las cámaras legislativas sea movido. Mediante este plan se define el futuro de los lineamientos del ejecutivo durante los siguientes tres años. Por esta razón, hay muchos intereses de por medio. Se trata asimismo de un asunto muy politizado, en el que entran a jugar la conformación del Congreso, las coaliciones de gobierno y las ideologías políticas.

El gobierno del presidente Gustavo Petro radicó su Plan de desarrollo el 6 de febrero de 2023. Una de las banderas principales del gobierno es la Paz total, así que no fue una sorpresa que la paz fuera un eje transversal en el documento radicado. Ahora, en el documento inicial del proyecto de ley presentado para el primer debate no solo se mencionó a la Comisión de la Verdad repetidas veces, sino que se incluyó un artículo que volvía la implementación de las recomendaciones del Informe un imperativo. El artículo era el siguiente:

Artículo 8°. Implementación de recomendaciones del Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

Las entidades del orden nacional sobre las cuales recaigan recomendaciones del Informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad las acogerán de forma progresiva según su viabilidad, competencias y capacidades.

El Departamento Administrativo para la Presidencia de la República definirá los lineamientos, roles y responsabilidades de las entidades competentes. El Departamento Nacional de Planeación brindará apoyo técnico para la definición de los lineamientos y adecuará el Sistema integrado de información para el posconflicto –SIIPO–, como herramienta para el seguimiento de recomendaciones (Congreso de la República, 2022d).

El artículo en cuestión se mantuvo intacto durante el primer debate, llevado a cabo el 23 de marzo de 2023 en la Comisión Tercera de la Cámara, en el cual se aprobó 85% del documento inicial. En este primer debate el proyecto fue aprobado con cuarenta y cinco votos a favor y cinco en contra (tabla 5). Los representantes que votaron en contra fueron Carlos Edward Osorio, Christian Munir Garcés, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Óscar Darío Pérez Pineda y Yenica Sugein Acosta, todos miembros del Centro Democrático.

En el segundo debate el proyecto de ley, en la plenaria de la Cámara, este fue aprobado con ciento veintidós votos a favor y diecisiete en contra. Los votantes en contra pertenecían a los siguientes partidos: Cambio Radical (siete), Conservador (uno) y Centro Democrático (nueve). Por su parte, el artículo 8° permaneció intacto a lo largo del debate.

9 Proyecto de ley No. 274/23 en Senado y 338/23 en la Cámara.

En el tercer debate, llevado a cabo el 23 de marzo de 2023 en la Comisión Tercera del Senado, fue aprobado con veintitrés votos a favor y dos en contra. Los senadores que votaron en contra fueron Ciro Alejandro Ramírez y Enrique Cabrales del Centro Democrático.

El proyecto debía ser aprobado (o rechazado) a más tardar el 7 de mayo de 2023. Por lo tanto, los días 2, 3, 4 y 5 de mayo se dedicaron a los debates y votaciones en relación con el documento. El 2 de mayo en la plenaria del Senado de la República el senador Carlos Fernando Moota, del partido Cambio Radical, junto con los senadores Paloma Valencia y Honorio Henríquez, del Centro Democrático, presentaron una ponencia negativa para la eliminación del artículo 8° del Plan nacional de desarrollo. La intervención en cuestión fue hecha por la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal y por el autor de la proposición Carlos Fernando Moota. En su intervención, Cabal, luego de decir que con la creación de la Comisión de la Verdad se estableció que las recomendaciones no iban a tener ningún efecto jurídico ni ninguna obligatoriedad, dijo lo siguiente con respecto al artículo:

El peligro radica, primero, en que cambia la elección del fiscal general, esa no debe ser una forma de cambiar la elección del fiscal. En que saca a la policía nacional en sus recomendaciones del Ministerio de Defensa, en que adicionalmente acaba el fuero penal militar, en que establece que cualquier extraditable que declare la verdad tiene la promesa de no extradición. Tiene un listado de recomendaciones que vuelve obligatorias y que genera un efecto, a mi juicio, de ruptura en la estructura y funcionalidad propia del estado. Por eso la recomendación de la eliminación del artículo 8°.

El resultado de la votación posterior con respecto a la eliminación del debate fue treinta y dos votos en contra de la eliminación del artículo y cincuenta votos a favor de su eliminación. La plenaria también negó la solicitud del recientemente posesionado ministro del Interior, Luis Fernando Velasco¹⁰, con la cual pedía reabrir la votación

del artículo 8°. El artículo, por ende, quedó eliminado en el informe final del Plan nacional de desarrollo propuesto el 2 de mayo por la plenaria del Senado.

Sin embargo, el 3 de mayo fueron las votaciones del proyecto de ley en la Cámara de Representantes y allí se aprobó el artículo 8°. Los representantes de la bancada de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz que fueron entrevistados afirman haber luchado y trabajado fuerte por la inclusión del artículo 8° en el Plan nacional de desarrollo. No obstante, el futuro del artículo dependía del informe de conciliación. El viernes 5 de mayo se llevó a cabo la conciliación del Proyecto y el artículo 8° fue eliminado de manera definitiva. Los representantes de las Citrep afirmaron que esto puede reflejar que en la Cámara de Representantes los congresistas están más comprometidos con sus territorios y sus electorados, razón por la cual apoyaron fuertemente que el artículo 8° quedara en el proyecto definitivo. Sin embargo, resaltaron que en el Senado no hubo tanta fuerza por parte del gobierno nacional para impulsar el artículo.

Así, si bien en el documento final del Plan nacional de desarrollo se menciona repetidas veces a la Comisión de la Verdad, no se incluyó el artículo que convertía las recomendaciones del Informe en ley.

Las votaciones de estos últimos dos debates en ambas cámaras se dieron de la siguiente manera. En el segundo en la plenaria de la Cámara el proyecto fue aprobado con ciento veintidós votos a favor y diecisiete en contra. Los representantes que votaron en contra pertenecían a los partidos Cambio Radical (siete), Partido Conservador (uno) y Centro Democrático (nueve). En el cuarto y último debate en la plenaria del Senado se aprobó el debate con cincuenta y cuatro votos a favor y siete en contra. Quienes votaron en contra pertenecían a los partidos Liberal (uno) y Centro Democrático (seis) (*El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023d). En la tabla 5 se presentan las votaciones de este proyecto durante los cuatro debates.

10 Como se mencionó, el ministro del Interior anterior, Alfonso Prada, fue retirado de su cargo el 23 de abril de 2023. Días después fue reemplazado por Luis Fernando Velasco, quien entró a su cargo cuando la discusión del Plan nacional de

desarrollo ya había avanzado y se encontraba recientemente posesionado el día de esta intervención.

Tabla 5.
Revisión de las votaciones finales de cada debate y de la eliminación del artículo 8°
en la plenaria de Senado para el proyecto de ley Plan nacional de desarrollo

PROYECTO DE LEY PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PDL 274/23 Y 338/23)		
	A FAVOR	EN CONTRA
Primer debate Comisión Cámara	45	5
Segundo debate plenaria Cámara	122	17
Tercer debate Comisión Senado	23	2
Eliminación artículo 8°	50	32
Cuarto debate plenaria Senado	54	7

Fuente: "Congreso a la mano" de *El Espectador*, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes, 2023d.

7.5 MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD¹¹

El proyecto de ley que proponía la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad fue radicado el 18 de octubre de 2022 por el ministro del Interior Alfonso Prada Gil y tenía el objetivo de crear, como su nombre lo indica, un ministerio para dar el cumplimiento de "los principios de no discriminación y no regresividad; la defensa de los sujetos de especial protección constitucional y de grupos discriminados o marginados" (Congreso de la República, 2022e, p. 22). La existencia de este ministerio significaría, en efecto, una consideración de las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad, pues en varias de ellas se plantea la necesidad de crear organismos gubernamentales destinados a reparar las desigualdades causadas por el conflicto armado. En la recomendación número 3 se sugiere incluso crear un ministerio destinado a la paz y a la reconciliación con el objetivo de, entre otras cosas, reducir las desigualdades causadas por el conflicto (Comisión de la Verdad, 2022a).

Aunque en las Gacetas de los cuatro debates que se llevaron a cabo antes de la conciliación del proyecto de ley sí se hace énfasis en el objetivo de reparar a las víctimas del conflicto armado, en ninguna de las ponencias se menciona directamente a la Comisión de la Verdad ni a las recomendaciones del Informe.

El proyecto de ley fue aprobado en el Senado de la República con sesenta y un votos a favor y seis en contra, y en la Cámara de Representantes con ciento treinta y nueve votos a favor y ocho en contra. Aunque el proyecto fue sancionado como ley el 3 de enero de 2023, desde entonces han surgido obstáculos a la puesta en marcha del Ministerio. Por ejemplo, en el debate del Plan nacional de desarrollo en las comisiones económicas del Congreso –llevado a cabo el 23 de marzo de 2023– se rechazó la creación de un fondo destinado a financiar el funcionamiento del Ministerio de Igualdad.

El 29 de junio de 2023, mientras el presidente Petro despachaba desde el departamento de La Guajira, se firmaron los decretos 1076 y 1080, que ponen en marcha el funcionamiento del ministerio, que será liderado por la vicepresidenta Francia Márquez.

11 Proyecto de ley No. 222/22 en Senado y 261/22 en la Cámara.

8

ANÁLISIS DE LA INCORPORACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD EN EL LEGISLATIVO

Los datos anteriores ofrecen un balance del estado de la incorporación de las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad en el ámbito legislativo. En primer lugar, es posible evidenciar una mayor incorporación de unos ejes de recomendaciones sobre otros. Como ya se presentó, la mayoría de las iniciativas legislativas de la base de datos pertenecen a los subgrupos de las recomendaciones régimen político y participación (veintiocho), paz territorial (veintidós), construcción de paz como proyecto nacional (diez), narcotráfico (diez) (ver gráfica 7, página 17).

No obstante, esta tendencia no concuerda del todo con la hipótesis formulada con base en el Informe del Instituto Kroc, en el que se presentaba que los ejes temáticos de las recomendaciones que más relaciones tenían con las disposiciones del Acuerdo final eran los de seguridad y paz territorial (Echavarría Álvarez et al., 2022) y que, por ende, estos subtemas iban a ser considerados en mayor escala. Por lo tanto, es posible afirmar que desde la presentación del Informe del Instituto en 2022 los congresistas han hecho esfuerzos por reconocer otros grupos de recomendaciones, algunas que vayan más allá de lo directamente relacionado con el Acuerdo final.

Por otro lado, sesenta de las setenta y siete iniciativas legislativas identificadas incorporan al menos una recomendación que está explícitamente dirigida al Congreso de la República, lo que indica que, en efecto, se están incorporando en mayor medida las recomendaciones cuyo destinatario es la rama legislativa.

Es posible evidenciar asimismo que, siguiendo un patrón tradicional, se le ha dado prioridad a las iniciativas legislativas de iniciativa gubernamental (ver gráfica 4, página 15). De los setenta y siete proyectos recolectados, nueve

son de iniciativa gubernamental. Dentro de estos nueve, se encuentran los únicos dos proyectos de la base de datos que han llegado a ser sancionados como ley. Además, otros dos de estos proyectos han logrado avanzar de manera significativa en el trámite legislativo.

En cuanto a los partidos políticos, es posible resaltar un esfuerzo de parte de algunos por radicar proyectos de ley que incorporen las recomendaciones, mientras que también es evidente el esfuerzo de otros por oponerse a estas iniciativas. Los partidos con mayor presencia como autores en la base de datos son el Pacto Histórico, el Partido Liberal, Alianza Verde y Comunes (ver gráficas 4, 6 y 7, páginas 15, 16 y 17), algo que no es del todo sorprendente, pues se trata de partidos que han estado muy comprometidos con la paz y con la implementación del Acuerdo final. Además, se trata de los que al comienzo de la legislatura constituyeron la coalición del gobierno, algo que arroja conclusiones sobre el compromiso de los partidos de gobierno con la paz.

Es evidente también que hay un esfuerzo de los congresistas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz por aliarse con los partidos tradicionales para radicar proyectos de ley concernientes a la paz y a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, lo que indicia que, en efecto, quienes ocupan estas curules están interesados en trabajar por la reparación histórica, algo para lo que fueron elegidos.

De ese mismo modo, la oposición en el Congreso a los proyectos de ley que incorporan las recomendaciones recae casi siempre en los mismos partidos. La sección anterior permite ver el comportamiento legislativo alrededor de algunos proyectos de ley que las incorporan de manera importante. El avance legislativo de estos pro-

yectos permite ver que casi siempre son los miembros de partidos de derecha como Cambio Radical, Centro Democrático y en algunos casos el Partido Conservador quienes se oponen a estos proyectos de ley.

Existen indicios, aunque no la suficiente evidencia, de que las menciones directas a la Comisión de la Verdad obstaculizan aún más el trámite legislativo de los proyectos de ley. Los que aluden directamente a las recomendaciones han tenido una evolución legislativa lenta o mayor oposición. Además, en algunos casos estas menciones cesan de existir a medida que el proyecto de ley avanza. Lo anterior ocurrió, por ejemplo, con la ley de Paz total y el Plan nacional de desarrollo. En ambos casos, lo que concernía a las recomendaciones de la Comisión sobrevivió a los primeros debates, pero fue eliminado en el segundo y el cuarto (para la ley de Paz total) o en el informe de conciliación (para el Plan nacional de desarrollo). Son casos muy distintos, y las menciones a la CEV se hacían de maneras distintas: para la ley de Paz total se hacía en la exposición de motivos mientras que en el Plan nacional de desarrollo constituía un artículo en sí mismo. No obstante, es llamativo el hecho de que el gobierno nacional pareciera estar dispuesto a sacrificar esas menciones y artículos con tal de restarle obstáculos adicionales al tránsito de sus proyectos por el Congreso.

Por otro lado, es bastante evidente que la agenda legislativa en relación con las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad está estancada. En esta investigación se recopilan los datos y observaciones del primer año desde la presentación del Informe de la CEV.

Se identificaron, como ya se mencionó, setenta y ocho iniciativas legislativas de las seiscientas setenta y seis que han sido radicadas a lo largo de la legislatura, lo que equivale al 11,53% del total. Lo anterior demuestra que, efectivamente, la incorporación de las recomendaciones en la agenda legislativa no es una prioridad para los congresistas. Al contrario, los temas a los que más frecuentemente refieren los proyectos de ley son educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad social y salud, agropecuario y agrícola, y tránsito y transporte (Congreso Visible, 2023).

Adicionalmente, la evolución de esas setenta y ocho iniciativas fue mínima. De los proyectos identificados, el 21,79% (diecisiete) fueron archivados por tránsito de legislatura por no haber superado la fase de radicación. Asimismo, otro 21,79% (otros diecisiete) se encuentran tan solo en la fase del primer debate. El número de proyectos archivados por tránsito de legislatura en este caso es mayor que el de archivados por el tránsito de manera general, que fue del 7,24%. Sin embargo, sí hay una concordancia entre el patrón legislativo general y los proyectos relacionados con la Comisión de la Verdad en cuanto al número de proyectos en fase de primer debate. De manera general, al finalizar la legislatura el porcentaje de proyectos de ley en esta fase fue de 25,19%. Por lo tanto, es posible afirmar que aun cuando el estancamiento legislativo se dio de mayor manera para los proyectos relacionados con la CEV, también es un fenómeno que estuvo presente en la agenda legislativa general.

9

POSIBLES EXPLICACIONES DEL COMPORTAMIENTO DEL LEGISLATIVO

9.1. LA DINÁMICA LEGISLATIVA EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO

La teoría sugiere que el periodo inmediatamente posterior a la presentación del informe de una Comisión de la Verdad es crucial para su efectividad y recepción. Aunque existen algunas excepciones, es más probable que la implementación comience inmediatamente o poco después de que el gobierno haya recibido el informe (Skaar et al., 2022). En otras palabras, la importancia de las recomendaciones probablemente disminuirá con el tiempo, a medida que otros asuntos suplanten la agenda política. Esto significa que el contexto político en el que se presenta el informe es crítico para el destino de las recomendaciones (Skaar et al., 2022).

A su vez, la difusión de este informe, que tiene por objeto garantizar su alcance y comprensión entre las partes interesadas y la ciudadanía, desempeña un papel vital durante este periodo (Skaar et al., 2022). En el caso de la Comisión de la Verdad en Colombia, la difusión del Informe ha sido una tarea desafiante y significativa. Se ha hecho por medio de múltiples plataformas y medios, incluyendo la publicación en línea, conferencias de prensa, distribución de copias físicas y presentación en eventos públicos y foros de discusión. Sin embargo, la eficacia de esta difusión se ha visto limitada por varios factores, incluyendo las limitaciones de accesibilidad, la falta de interés o conciencia de algunos segmentos de la población y la complejidad y extensión del Informe en sí. También se ha enfrentado a la resistencia de aquellos que pueden sentirse amenazados por sus hallazgos o recomendaciones.

Este escenario se ha complicado aún más debido a que el tiempo inmediatamente posterior a la presentación del Informe coincidió con la primera legislatura de un gobierno que ha introducido reformas polémicas que han dividido a la opinión pública y a las posiciones ideológicas dentro del Congreso. Por lo tanto, la administración del presidente Gustavo Petro ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a proponer y avanzar en las reformas que propuso en su campaña. Estas reformas, aunque esenciales para la visión del gobierno, han consumido también gran parte del espacio discursivo, la atención de la ciudadanía y de los debates de las sesiones ordinarias del Congreso, posiblemente eclipsando la importancia y la urgencia del Informe de la Comisión de la Verdad.

Un aspecto destacado de este escenario es el énfasis del gobierno en la política de la Paz total. Si bien esta política es prioritaria para el país y el electorado del presidente, desde distintos sectores de la sociedad se ha generalizado la crítica de que tanto el gobierno como los congresistas de su bancada, al concentrar sus esfuerzos en la promoción de la Paz total, han dejado a un lado la implementación del Acuerdo final. Incluso, congresistas como Humberto de la Calle, que participaron en la creación e implementación del Acuerdo final y en la promoción de organismos derivados del mismo como lo es la Comisión de la Verdad, han manifestado su descontento con la manera en que se está buscando transitar los temas de paz por la rama legislativa. Por razones como estas, el senador ha tomado decisiones que para algunos resultaron sorprendentes, como votar en contra de la ley de Paz total y a favor de la eliminación del artículo 8° del Plan nacional de desarrollo, que volvía ley la incorporación de las recomendaciones hechas por la Comisión de la Verdad.

Por otro lado, la primera legislatura es una etapa crucial para cualquier gobierno recién posesionado. Es un periodo durante el cual el presidente electo tiene la posibilidad de impulsar su visión, afianzar su base de poder y establecer la dirección general de su administración. Para la administración de Gustavo Petro este periodo fue de especial importancia dado el contexto con el que contaba: una coalición que en teoría era sólida y un presidente del Congreso, Roy Barreras, con un profundo conocimiento del trámite legislativo.

La administración de Petro logró asegurar mayorías en su primera legislatura, lo que abrió una ventana de oportunidad para avanzar sus proyectos de ley por medio del Congreso. Sin embargo, la realidad demostró que incluso en este escenario teóricamente favorable, la administración enfrentó dificultades para avanzar en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Estas dificultades crecieron cuando durante la primera legislatura la coalición se vio debilitada por la salida de algunos partidos (ver gráficas 1 y 2, página 11).

Este hecho resalta las complejidades y los desafíos asociados al trámite legislativo de estas recomendaciones, incluso en circunstancias propicias. Mirando hacia el futuro, el debilitamiento de la coalición del presidente Petro puede plantear aún mayores obstáculos para el trámite legislativo de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Si incluso en una situación inicialmente favorable hubo dificultades para avanzar en ellas, es probable que estos desafíos se intensifiquen a medida que la coalición se debilite. Esto plantea serias preguntas sobre el futuro de las recomendaciones de la CEV en las próximas legislaturas.

9.2. EL INFORME DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y SUS RECOMENDACIONES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

La literatura académica ha sugerido con frecuencia que la extensión del informe de una Comisión y el número de sus recomendaciones pueden ser factores condicionantes en la eficacia de su implementación (Skaar et al., 2022). En el caso del Informe de la Comisión de la Verdad, es posible que su extensión y el volumen de

sus recomendaciones puedan haber contribuido a esta lentitud. El Informe presenta una gran cantidad de información detallada y compleja que necesita ser analizada, comprendida e implementada por los legisladores. Este es un proceso que requiere tiempo, recursos y una voluntad política significativa (Skaar et al., 2022).

Al revisar los proyectos de ley que abordan temas relacionados con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, es notable que más del 80% de estos proyectos no mencionan específicamente el Informe o sus recomendaciones. Esto plantea preguntas sobre la visibilidad del Informe en el proceso legislativo y la forma en que se integran sus hallazgos en la formulación de políticas. Además, es notable que proyectos de ley provenientes de partidos o congresistas que se han opuesto abiertamente al trabajo de la CEV han abordado temas que, de hecho, se alinean con algunas de las recomendaciones de la Comisión. Esto sugiere que, a pesar de la falta de reconocimiento explícito de estas, sus ideas pueden estar influenciando, de manera implícita, el trabajo legislativo.

Otra posible explicación es que por el número tan amplio de recomendaciones que trabajan temas generales, este tipo de cambios planteados por la Comisión de la Verdad sean asuntos que vengan desde antes del Informe. Los representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz mencionaron en entrevista que muchas de las luchas que reflejan el Informe y sus recomendaciones ya se venían dando desde antes de su publicación, y que el uno y las otras han servido como “datos técnicos” para visibilizar e impulsar luchas.

Por lo tanto, es posible que la estructura del Informe y el contexto político hayan condicionado su impacto en la política legislativa. Aunque algunas de sus recomendaciones están siendo implementadas implícitamente, la falta de reconocimiento explícito del primero y las segundas en la mayoría de los proyectos de ley relacionados sugiere que es necesario un esfuerzo mayor y más concentrado para garantizar que los hallazgos de la Comisión de la Verdad sean debidamente considerados y discutidos en el proceso legislativo.

En entrevista con el representante Juan Pablo Salazar se dijo que en proyectos como la reforma tributaria y el

presupuesto general de la nación se hicieron proposiciones para recoger fondos para las víctimas, y una de las justificaciones fue el Informe final y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Por tanto, puede que estas sirvan para ilustrar problemáticas y justificar temas, a pesar de que eso no quede reflejado en un proyecto de ley. Por otro lado, en otros lugares o coyunturas el Informe de la Comisión, en vez de servir de apoyo, puede generar rechazo a las iniciativas.

El informe de la Comisión de la Verdad y sus recomendaciones han enfrentado cierto grado de rechazo por parte de una porción significativa de los congresistas en Colombia. Este rechazo se ha hecho evidente en varios casos, por ejemplo, el caso del artículo 8° del Plan nacional de desarrollo, que buscaba impulsar la implementación de las recomendaciones de la Comisión, fue eliminado durante la conciliación del proyecto tras el rechazo en la votación de plenaria del Senado y la aprobación en plenaria de la Cámara. La revisión de casos similares ha mostrado cómo este tipo de condiciones negativas podrían impedir la implementación a largo plazo (Skaar et al., 2022). Skaar et al. (2022) muestran, por ejemplo, que el rechazo abierto de los hallazgos de la Comisión de la Verdad en El Salvador por parte del gobierno produjo una baja implementación de las recomendaciones a largo plazo.

Este desafío puede estar particularmente ligado a la naturaleza no vinculante de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Aunque estas se basan en un trabajo de investigación extenso y detallado, no son legalmente obligatorias para los legisladores. Esto puede llevar a que sean vistas simplemente como ideas presentadas con una visión política específica de la CEV, en lugar de como una guía basada en evidencias para la construcción de políticas de paz y reconciliación. Si bien la literatura indica que proclamar las recomendaciones como obligatorias no ofrece ninguna garantía para su implementación (De Greiff, 2013), esta puede ser una explicación en el caso colombiano.

Esta situación se agrava por la existencia de ciertos actores de veto que pueden verse directamente afectados por la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Un ejemplo de esto es la oposición

del fiscal general de la Nación a la recomendación 30 dirigida al Congreso, la cual busca modificar la forma de su elección para garantizar su independencia, basándose en criterios de mérito, reconocimiento de trayectoria profesional, publicidad y transparencia.

Algunos partidos tradicionales o congresistas conservadores también se han opuesto fuertemente a los proyectos de ley en cuestión. Un ejemplo es el proyecto de ley de cannabis de uso adulto, al que se opuso toda la bancada del Centro Democrático. Al respecto, la senadora María Fernanda Cabal afirmó que el proyecto “promueve el consumo de marihuana en los jóvenes y en la población en general” (Cabal, 2023). La red PAPaz se opuso tajantemente a este proyecto de ley por la posible vulneración de los derechos de los niños y adolescentes. Este tipo de resistencias subraya la importancia de tener en cuenta el contexto político al intentar implementar las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

9.3. IMPLEMENTACIÓN PRELIMINAR DE LAS RECOMENDACIONES

La literatura sobre la implementación de las recomendaciones señala a menudo la diferencia entre las estructurales y las no estructurales. Las primeras generalmente implican cambios de sistemas o estructuras en la sociedad o el gobierno, mientras que las segundas tienden a ser menos amplias, centradas en casos individuales o situaciones específicas (Skaar et al., 2022). En el caso del trámite legislativo de las recomendaciones la Comisión de la Verdad, parece haber una preferencia por las que proponen cambios estructurales. La mayoría de las iniciativas legislativas impulsadas por el gobierno del presidente Petro que han tenido un trámite más amplio se centran en este tipo de recomendaciones.

Esto está en consonancia con las observaciones de la literatura que sugieren que, en algunos contextos, las recomendaciones estructurales tienen una mayor tasa de implementación que las no estructurales. Existen varias razones por las cuales este podría ser el caso. Las reformas estructurales pueden ser menos amenazantes para ciertos sectores o individuos, ya que es menos probable que se dirijan a personas o situaciones específicas. Ade-

más, pueden beneficiar a un electorado más amplio, ya que se dirigen a problemas sistémicos que afectan a un gran número de personas (Skaar et al., 2022).

Finalmente, las recomendaciones estructurales pueden alinearse mejor con las agendas de gobiernos durante

el posconflicto, como es el caso de los proyectos de ley discutidos en la sección de seguimiento detallado. Por ejemplo, la jurisdicción agraria, que avanzó legislativamente con poca oposición, es un proyecto de gobierno que incluye recomendaciones de la Comisión de la Verdad, a partir del cual se alinean diversos intereses.

10

CONCLUSIONES

A partir de los datos y análisis expuestos se pueden extraer varias conclusiones clave. Primero, se observa un desajuste entre el trámite y aprobación legislativa de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y las expectativas iniciales que el gobierno puso en ellas. A pesar de la radicación de iniciativas legislativas que incorporan algunas recomendaciones, es evidente que la agenda en torno a ellas está estancada, con un número significativo de proyectos que no han avanzado más allá de la fase de radicación o primer debate. Este hallazgo sugiere que su aprobación no es una prioridad alta para los congresistas y que existen otras áreas temáticas, como la educación y la seguridad social, que son consideradas más urgentes. Incluso, de acuerdo con el representante James Hermegegildo Mosquera, hay congresistas de sectores tradicionales que aun cuando proclaman la bandera de la paz, son incoherentes con esta a la hora de votar, pues tienen otros intereses.

Los resultados de este estudio destacan la importancia del contexto político en la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. La iniciativa gubernamental y la orientación partidista pueden tener un impacto significativo en la probabilidad de que sean adoptadas, lo que subraya la necesidad de un compromiso político continuo y fuerte para garantizar que las lecciones del pasado se incorporen en la política actual. La capacidad del Congreso para poner en marcha las recomendaciones es una cuestión que merece una consideración y un análisis continuo, a medida que el país sigue buscando formas de examinar su pasado y avanzar hacia un futuro más pacífico. La comprensión de estas dinámicas puede proporcionar importantes lecciones para futuras iniciativas de implementación.

Es importante subrayar que el análisis de este informe se basa en un marco de tiempo limitado, considerando que es aún temprano para un análisis definitivo de la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Según Brahm (2007), puede haber una distinción entre el éxito de la Comisión de la Verdad y el impacto real de sus recomendaciones, y estas últimas pueden ser implementadas sin afectar sustancialmente los comportamientos y las actitudes de los actores individuales. La implementación efectiva a menudo es el producto de largas luchas que pueden o no ser exitosas. Por lo tanto, es probable que aumente con el tiempo, especialmente si consideramos que fueron diseñadas con un horizonte temporal a largo plazo y que apenas ha pasado un año desde su presentación. Esto significa que, aun cuando la incorporación de las recomendaciones en la agenda legislativa puede parecer limitada en este momento, es posible que en los próximos años veamos un aumento en su aprobación. Para una evaluación más precisa y completa es esencial seguir monitoreando el progreso y los cambios a lo largo del tiempo.

Además, el impacto de las recomendaciones no debe medirse únicamente por la cantidad de leyes aprobadas o los cambios legislativos, sino también por su efecto en los comportamientos y actitudes individuales, las normas sociales y la cultura política. Esto significa que, a pesar de los desafíos y obstáculos existentes, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad pueden tener un impacto significativo en la construcción de una sociedad más pacífica y justa.

REFERENCIAS

- Bakiner, O. 2016. *Truth Commissions: Memory, Power, and Legitimacy*. University of Pennsylvania Press.
- Brahm, E. 2007. "Uncovering the Truth: Examining Truth Commission Success and Impact". *International Studies Perspectives*. 8 (1): 16-35.
- Cabal, M. F. [@MariaFdaCabal]. 2023. "Promover el consumo de marihuana en la juventud y en los colombianos en general, no es avance, es degradación". [Tweet]. Twitter.
- Centeno-Martín, H., Wiebelhaus-Brahm, E., Nieto-Librero, A. B. y Wright, D. 2022. "Explaining the timeliness of implementation of truth commission recommendations". *Journal of Peace Research*. 59 (5): 710-726. <https://doi.org/10.1177/00223433211057011>
- CNE. (2023). "El estatuto de la oposición en Colombia". Consejo Nacional Electoral. <https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia#:~:text=Es%20un%20instrumento%20normativo%20que,en%20los%20diferentes%20niveles%20territoriales>.
- Comisión de la Verdad. 2022a. *Hay futuro si hay verdad. Informe final. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia*. Bogotá.
- . 2022b. "Acto público de presentación del Informe final de la Comisión de la Verdad". Video. <https://www.youtube.com/watch?v=2Ap2gWBleT0>.
- Congreso de la República. 2022a. Proyecto de ley n. 160/22 y 181/22 "Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, se define la política de paz de Estado, y se dictan otras disposiciones". <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-del>
- . 2022b. Proyecto de ley n. 173/22 y 35/22 "Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la jurisdicción agraria y rural". <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-reforma-la-constitucion-politica-de-colombia-y-se-establece-la-jurisdiccion-agraria-y-rural-jurisdiccion-agraria-y-rural/12668/>
- . 2022c. Proyecto de ley n. 33/22 y 02/22 "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza cannabis de uso adulto". <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-del-cual-se-modifica-el-articulo-49-de-la-constitucion-politica-de-colombia-y-se-regulariza-cannabis-de-uso-adulto-cannabis-de-uso-adulto/12370/>
- . 2023d. Proyecto de ley n. 274/23 y 338/23 "Por el cual se expide el Plan nacional de desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"". <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-el-cual-se-expide-el-plan-nacional-de-desarrollo-20222026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida-plan-nacional-de-desarrollo-20222026/12897/>
- . 2022e. Proyecto de ley n. 261/22 y 222/22 "Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones". <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-crea-el-ministerio-de-igualdad-y-equidad-y-se-dictan-otras-disposiciones-crea-el-ministerio-de-igualdad-y-equidad/12783/>
- Congreso Visible. 2023. "Datos". Congreso Visible. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/datos/congreso-hoy/proyectos-de-ley/>

De Greiff, P. 2013. "Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence". *Human Rights Council* – UN. 24.

Echavarría Álvarez, J. et al. 2022. "Las víctimas al centro: estado de la implementación del Acuerdo final desde la perspectiva de sus derechos". Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Universidad de Notre Dame. doi:10.7274/m900ns09k63.

El Espectador, Congreso Visible, Fescol y Universidad de los Andes. 2023a. "Paz total. Congreso a la mano: reformas y proyecto del Congreso de Colombia". <https://congresoalamano.elespectador.com/proyecto-perfil/220004/>

------. 2023b. "Jurisdicción agraria. Congreso a la mano: reformas y proyecto del Congreso de Colombia". <https://congresoalamano.elespectador.com/proyecto-perfil/230007/>

------. 2023c. "Cannabis de uso adulto. Congreso a la mano: reformas y proyecto del Congreso de Colombia". <https://congresoalamano.elespectador.com/proyecto-perfil/230008/>

------. 2023d. "Plan nacional de desarrollo. Congreso a la mano: reformas y proyecto del Congreso de Colombia". <https://congresoalamano.elespectador.com/proyecto-perfil/230006/>

Hayner, P. 2011. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. Routledge.

Skaar, E. 2018. "Transitional Justice for Human Rights: The Legacy and Future of Truth and Reconciliation Commissions". En G. Oberleitner (ed.). *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*. International Human Rights (pp. 1-21). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-4516-5_15-1.

Skaar, E., Wiebelhaus-Brahm, E. y Garcia-Godos, J. 2022. *Exploring Truth Commission Recommendations in a Comparative Perspective: Beyond Words*. Vol 1. Intersentia.

United Nations Office for the High Commissioner of Human Rights (OHCHR). 2006. "Rule-of-Law Tools for Post-conflict States: Truth Commissions". United Nations. www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleofLawTruthCommissionsen.pdf.

Wiebelhaus-Brahm, E. y Wright, D. 2021. "Temporal Patterns in Latin American Truth Commission Recommendation Formulation and Implementation". *International Criminal Law Review*. 21 (5): 990-1023. <https://doi.org/10.1163/15718123-bja10073>.

Wills Otero, L. 2023. "Las elecciones legislativas y presidenciales en Colombia en 2022. Primer gobierno de izquierda en la historia política del país". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. En prensa.

ACERCA DE LOS AUTORES

Laura Wills Otero. Politóloga por la Universidad de los Andes y PhD en ciencia política por la Universidad de Pittsburgh. Directora de Congreso Visible y profesora asociada del Departamento de Ciencia Política y Estudios Globales de la Universidad de los Andes. Investigadora en materias relacionadas con instituciones políticas, partidos políticos y elecciones, diseño institucional y métodos de investigación cualitativa y cuantitativa.

Federico Dupont. Politólogo, antropólogo y magister en antropología por la Universidad de los Andes. Profesional en proyectos de investigación de la Vicerrectoría de Investigación y Creación. Su investigación se centra en asuntos relacionados con el conflicto armado y la construcción de paz, la antropología económica y la etnografía.

Isabel García Escobar. Politóloga e historiadora del arte egresada de la Universidad de los Andes. Experiencia en investigación en política colombiana, cultura e historia del arte con enfoque feminista. Interés especial en temáticas de coyuntura social, política y cultural.

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa

Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, julio de 2023

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.



El 28 de julio de 2022, el entonces presidente de la Comisión de la Verdad, el padre Francisco de Roux, hizo entrega al país del Informe final *Hay futuro si hay verdad*, construido a lo largo de tres años y medio por los miembros de la Comisión. El Informe, constituido por once tomos, presenta en uno de ellos recomendaciones de diversa índole, encaminadas a promover la convivencia en una sociedad pacífica, y garantías para que no haya repetición del conflicto armado.

Después de un año, es importante analizar lo que ha pasado con dichas recomendaciones. El objetivo de este artículo es hacer un balance sobre el estado del avance de recomendaciones cuya implementación requiere del trámite legislativo en el Congreso de la República. Para esto, sistematizamos todas las iniciativas legislativas que, directa o indirectamente, se relacionan con las formuladas en el Informe final y analizamos su trámite a la luz de factores que influyen sobre el mismo, como lo son, la configuración partidista; la coyuntura política; los temas de las propuestas; entre otros.



Concluimos que, si bien ha habido algunos esfuerzos por parte de diferentes partidos por radicar iniciativas legislativas que respondan a las recomendaciones, el éxito en el trámite de los proyectos ha sido bajo. El avance de algunas iniciativas ha sido muy tímido y la mayoría ha sido archivada. Esto revela baja voluntad política o interés por parte de los congresistas para centrar su atención en iniciativas que respondan a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. A pesar de lo anterior, también concluimos que el periodo transcurrido desde que se entregó el Informe final al país es corto. Algunas de las recomendaciones sugieren reformas estructurales sustantivas que toman tiempo para su diseño y trámite. Por esto, es posible que en los años venideros se radiquen nuevos proyectos alineados con las propuestas incluidas en el Informe final. La probabilidad de un trámite legislativo exitoso estará influida por el juego de fuerzas en el Congreso y por la pertinencia, coherencia y complementariedad que tengan las iniciativas en el marco del proceso de construcción de paz.