

INFORME

DOS



OBSERVATORIO

de la PARTICIPACIÓN
CIUDADANA

en la implementación del

ACUERDO FINAL

INFORME DOS

Foro Nacional por Colombia

- Web: www.foro.org.co
- Kr 4A # 27 - 62 Bogotá D.C.
- Correo: comunicaciones@foro.org.co
- Teléfono: (57 1) 2822550

Viva la Ciudadanía

- Web: viva.org.co
- Calle 54 # 10 - 81 Piso 4 Bogotá D.C.
- Correo: comunicacion@viva.org.co
- Teléfono: (57 1) 3480781

Con el apoyo de:

Pan para el Mundo
Fundación Ford

Diseñado por:

Adinkra Consultores S.A.S.
Carrera 14#149 -27 CA 40
Teléfono: (57 1) 3192651253 - 3212253019
Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-675-073-8

Bogotá D.C., Marzo de 2021



OBSERVATORIO de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA en la implementación del ACUERDO FINAL



Contenido

Glosario de siglas	1
Introducción	3
Seguimiento a las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final	6
1. Reforma Rural Integral: Hacia un nuevo campo colombiano	11
2. Participación Política: Apertura democrática para construir la paz	17
3. Fin del Conflicto	24
4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	30
5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	38
6. Mecanismos de Implementación, verificación y refrendación	48
Análisis temáticos	61
• Voluntad institucional para los Consejos Territoriales de Paz: La experiencia de un distrito especial y un municipio PDET	61
• Participación de las víctimas en escenarios de construcción de paz. Bogotá territorio de paz.	71
• La participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).	85
Conclusiones y recomendaciones	92
Referencias	96

Glosario de siglas

ACPVR	Alta Consejería de la Paz, las Víctimas y la Reconciliación
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CDJT	Comité Distrital de Justicia Transicional
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FISCH	Foro Interétnico Solidaridad Chocó
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MACPI	Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
OIA	Organización Indígena de Antioquia
PAD	Planes de Acción Distrital
PAI	Planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos

PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PEC	Paz Planes Estratégicos para la Construcción de Paz
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDETE	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y Étnico
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PISDA	Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativos Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
SDARIV	Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural
SIVJRNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
STCIV	Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación ejercida por el CINEP/PPP y el CERAC
TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Restaurador-Reparador
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral

Introducción

Cuando se conmemoran cinco años de la firma del Acuerdo firmado entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP, es preocupante el bajo nivel de desarrollo –y en algunos casos hasta el retroceso– en materia de las 114 tareas participativas identificadas por el Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF), tareas que representan cerca del 20% del total de las tareas acordadas por las partes.

Son pobres los avances que se pueden observar, como se podrá ver más adelante en este informe. Como lo han reportado analistas nacionales y extranjeros, la construcción de una paz estable y duradera no se ha promovido como corresponde, es más – es posible afirmar – ha contado con oposición por parte de representantes del gobierno y del partido de gobierno. La paz requiere de la participación de la sociedad en su conjunto y en particular de las comunidades, regiones y personas que más duramente han sufrido los rigores del conflicto armado, así como de organizaciones y movimientos sociales que den vida a la democracia, como se pactó en el Acuerdo Final. La aspiración de una paz que sea realmente democrática pasa también por superar las causas estructurales del conflicto colombiano para avanzar hacia una paz con justicia social y una convivencia pacífica. Y como bien lo señala el Acuerdo, esto sólo es posible con el concurso de una pluralidad de actores de la sociedad civil robustecidos y deliberantes que cuenten con escenarios de participación incidentes, de modo tal que se fortalezca la democracia.

Con este propósito, el OPIAF, iniciativa creada por Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, se ha propuesto hacer un seguimiento al cumplimiento de las tareas participativas incluidas en el Acuerdo, a partir de la producción y divulgación de información sobre el tema, el seguimiento a los roles de las entidades públicas en la ejecución de dichas tareas, la propuesta de lineamientos de política pública y la oferta de insumos para el fortalecimiento de la acción ciudadana en favor de la paz. En esta ocasión hacemos entrega del Informe DOS con una lectura del comportamiento y desarrollo de las 114 tareas en el periodo comprendido entre 2020 y agosto de 2021.

Luego del análisis, salta a la vista el incumplimiento que en materia de participación ciudadana tiene el Estado colombiano; ya sea por las reformas normativas y el diseño de políticas, planes y programas incluidos en el Acuerdo, así como en el seguimiento y control de estos. Ha sido clara la posición del gobierno nacional, y el desgano de muchos gobiernos territoriales, en torno a generar las condiciones necesarias para garantizar la participación ciudadana

en la construcción de paz. Tanto el gobierno responsable de la firma del Acuerdo como el gobierno actual paulatinamente han relegado el papel de la sociedad civil a un segundo plano. El primero, dejó por fuera del Plan Marco de Implementación, pieza clave para asegurar el seguimiento al cumplimiento de lo pactado, la mitad de las tareas de participación y no se obtuvieron los avances normativos esperados en materia de garantías, por ejemplo, pese a que sí se avanzó en el diseño participativo de una ley estatutaria de garantías para el ejercicio de la participación ciudadana, la movilización y la protesta social, pero que no fue en su momento presentada por el gobierno del presidente Santos al Congreso de la República.

En el caso del gobierno del presidente Duque, hemos podido constatar, tanto en el Informe UNO como en el presente informe, una ausencia de iniciativa y menor dinamismo para poner en marcha, además de la ya citada ley de garantías para la participación, el fortalecimiento de la planeación participativa con una reforma pendiente a la Ley Orgánica de Planeación para que se adecúe a lo pactado en el Acuerdo Final; además son visibles los retrasos en las tareas participativas de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, y la ausencia de participación de las comunidades para garantizar la transparencia de información en el catastro multipropósito, así como tampoco hay avances significativos en los procesos participativos correspondientes a la definición de las zonas de reservas forestal y las áreas protegidas medioambientalmente, la constitución e impulso de nuevas zonas de reserva campesina y en la puesta en marcha de los planes incluidos en el punto de reforma rural integral.

También es muestra no solo el desinterés sino de la férrea oposición del gobierno nacional que a raíz de la movilización social que se reactivó en el país en 2020 y 2021, no sólo se desaprovechó la oportunidad para avanzar en la expedición de la ley de garantías de la protesta ciudadana, la cual ya había sido construida en un amplio y prolongado proceso participativo con ocasión del desarrollo de la Comisión Nacional de Diálogo, sino que finalizando el año 2021, el Gobierno nacional presentó un proyecto de ley de seguridad ciudadana que tuvo un rápido trámite en el Congreso y que, muy por el contrario, induce a un peligroso riesgo de incrementar la violencia policial, promover la violencia letal de particulares y criminalizar la protesta social, en contravía de las propuestas emanadas de la sociedad civil, de las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los pronunciamientos de la altas cortes en Colombia y un más reciente informe de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

La ley de seguridad ciudadana propuso reformar el código penal que incrementa el riesgo que se suma a la ya difícil situación para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana. Además de los obstáculos derivados de la debilidad de la arquitectura de la participación institucional, la estigmatización de la protesta social alimenta la violencia contra líderes y lideresas sociales (especialmente

ambientales), y personas defensoras de derechos humanos, e incrementa la violencia que persiste contra los integrantes del partido Comunes, firmantes de paz en proceso de reincorporación y a sus familias.

No se puede negar que la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19 incidió también en retrasar o limitar la dinámica de los espacios de participación incluidos en el Acuerdo Final que debieron efectuarse por medios virtuales, sin contar con una infraestructura adecuada para la participación efectiva, dados los problemas de conectividad, de acceso a medios y equipos para hacerlo, o de capacitación digital para utilizarlos. Otras razones tienen que ver más con la lógica misma que se les imprime a estos espacios de participación y que terminan siendo en muchas ocasiones, escenarios solo de escucha de las decisiones ya adoptadas por las autoridades.

En este Informe DOS se pudo constatar, entre otros, que no hay información sobre eventuales avances en materia mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales en un contexto en el que el Gobierno nacional fue incapaz –por falta de auténtica voluntad– de aprobar el Acuerdo de Escazú. Las decisiones que privilegian la erradicación aérea con glifosato en las que insiste el Gobierno, van en contravía de los esfuerzos y compromisos de las familias que se acogieron a los planes de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Si bien la participación de las víctimas se fortalece en el marco de las instancias que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, no se evidencian avances en otros espacios de participación que se debieron fomentar como las veedurías al proceso de adecuación y fortalecimiento participativo de política de atención y reparación integral a víctimas o en el fondo de reparación para las víctimas de la violencia.

En general, la participación ciudadana en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas pudo verse concretada en los PDET; no obstante, no ha sido una realidad en la mayoría de los planes y programas que se incluyen en el Acuerdo y mucho menos ha sido el caso de la rendición de cuentas y la veeduría ciudadana.

A través de este informe hacemos un llamado a las candidaturas de Congreso y Presidencia sobre la urgente necesidad de gestionar de manera responsable y seria las tareas que el Acuerdo le impone a Colombia. En medio de una dura situación de desigualdad, violencia contra líderes sociales, periodistas y fuerzas políticas alternativas es un deber político y ético honrar el mandato democrático a favor de la paz y la convivencia pacífica. Esperamos, además, que este informe contribuya a promover una reflexión informada y un debate público sobre la centralidad que tiene la participación deliberativa e incidente en la construcción de la paz en el país, así como la importancia del rol de la ciudadanía en la implementación del Acuerdo de Paz.

Seguimiento a las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final

La principal herramienta de seguimiento con la que cuenta el OPIAF para establecer el avance en el cumplimiento de las tareas participativas en la implementación es la Matriz de tareas participativas en el Acuerdo Final, que contiene 114 tareas identificadas a partir del análisis cuidadoso de los mandatos contenidos en el Acuerdo. La matriz se alimenta con información proveniente de los informes que realiza el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (se consultó el Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, publicado en 2021, y los anteriores), los que efectúa la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación ejercida por el CINEP/PPP y el CERAC - STCIV (se consultó el Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica publicado en junio de 2021, y los anteriores), al igual que otras fuentes secundarias. Únicamente en los casos en los que no se encontró información en estas fuentes, se recurrió a fuentes primarias y/o a información de prensa.

La convención utilizada para el balance es una escala que va desde ningún grado de avance pasando por avances reducidos e incompletos hasta el mayor grado de desarrollo, en este caso que la tarea se encuentra realizada o implementada, tal como se ilustra en la siguiente tabla:

Estado de avance por tarea	Calificación
No se ha desarrollado	Ninguno
Avance reducido	Mínimo
Avance incompleto	Intermedio
Tarea realizada / implementada	Completo

De conformidad con esta categorización, y luego de la revisión de las fuentes que se consultaron respecto a las tareas participativas del Acuerdo Final, el análisis efectuado arrojó los siguientes resultados:

Tabla 1.
Balace del Cumplimiento de las Tareas de Participación Incluidas en el
Acuerdo Final

Punto del Acuerdo	Completo	Intermedio	Mínimo	Ninguno	Total	% del total de tareas
Reforma Rural Integral	1	3	10	12	26	23%
Participación Política	2	6	6	13	27	24%
Fin del Conflicto		4	6		10	9%
Solución al Problema de Drogas ilícitas		8	4	2	14	12%
Víctimas del Conflicto	5	12	2	3	22	19%
Implementación, Verificación y Refrendación	1	5	7	2	15	13%
Total	9	38	35	32	114	100%
% de avance	8%	33%	31%	28%	100%	

Fuente: elaboración OPIAF

A cinco años de la firma y refrendación del Acuerdo Final de Paz, únicamente 9 (8%) de las 114 tareas de participación han sido completadas. Hay 73 tareas (64%) con un avance intermedio o mínimo y 32 (28%) para las cuales no se encontró información acerca de progresos. Si bien se evidencian avances, en particular en las tareas del punto sobre Víctimas del Conflicto, es preocupante el porcentaje de tareas sin iniciar en materia de apertura democrática y reforma rural integral. Incluso, en algunas tareas específicas se ven retrocesos.

La dinámica en el cumplimiento de las tareas participativas comparativamente entre lo reportado en el Informe UNO y este Informe DOS (Tabla 2) es, en general, lamentable; tan solo una tarea se completa respecto a las que ya se encontraba realizadas o implementadas a corte de 2019: se puso en funcionamiento la Comisión Asesora de derechos humanos incluida en el punto 5.

Solo una de las tareas participativas incluidas en el punto 1 registra un leve avance: se trata de la promoción de capacidades organizativas de las comunidades en proyectos de riego y drenaje, que avanza mínimamente de acuerdo con esta nueva pesquisa.

En el punto 2 se ve un pequeño avance en el fortalecimiento y ampliación de instancias de participación ciudadana en el marco de garantías para la movilización y la protesta social, gracias a pronunciamientos judiciales. En el tema de control y veeduría dos tareas: la campaña institucional de divulgación

de los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de las autoridades en materia de participación y control, y la participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control; también con un avance mínimo. Una sola tarea participativa logra avance intermedio respecto al informe UNO: la representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias del Acuerdo.

Para el punto 3, las tareas que muestran un leve avance son: la participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales, que llega a un nivel intermedio; la rendición de cuentas en garantías de seguridad, presenta un avance mínimo; y la participación de expertos y delegados de las Plataformas de Derechos Humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad así como la participación de organizaciones sociales, mujeres y comunidades territoriales en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, que llegan a un avance intermedio.

El punto 4 es particularmente especial en el sentido de su retroceso: tres tareas participativas que habían logrado un avance intermedio se encuentran en este reporte con avance mínimo. Son ellas: la participación activa y efectiva de las comunidades en el PNIS, los acuerdos con las comunidades para la sustitución de cultivos y las asambleas comunitarias para la formulación del PNIS. Los mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales que habían alcanzado un avance mínimo, ahora se reportan sin ningún avance.

En el punto 5, se completa el proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto, tanto individuales como colectivas en la CEV, y el Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión con participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos, muestra un avance mínimo. En la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas se registra un avance intermedio en la participación de organizaciones de víctimas y derechos humanos en el diseño y puesta en marcha un plan nacional de prioridades y los planes regionales de la UBPD. En la JEP logran avance intermedio tres tareas participativas: la participación de las víctimas en el componente de justicia del sistema integral, las audiencias públicas en presencia de las organizaciones de víctimas y la entrega de información de organizaciones de víctimas y derechos humanos a la Unidad de Investigación y Acusación sobre asuntos acerca de los cuales la JEP no cuente con información suficiente.

En este mismo punto 5, respecto a los temas de reparación, hay dos tareas con avance intermedio: la elaboración participativa de un plan de acción de reparación colectiva y la puesta en marcha de los mecanismos de participación

en la ejecución de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial. Sorprende que haya un retroceso de una tarea que el anterior informe de OPIAF señaló como completo pero que en este nuevo reporte se encuentra con avance mínimo: el diálogo con organizaciones de víctimas y de derechos humanos sobre los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.

Dos tareas de este mismo punto se completaron: el proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto, tanto individuales como colectivas y la participación de representantes de organizaciones de derechos humanos en la Comisión Asesora para tal fin.

Respecto al punto 6, el mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de ciudadanos y ciudadanas, organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo, pasó de estar con avance mínimo en el Informe UNO a ningún avance en este reporte. Tres tareas participativas retrocedieron de intermedio a mínimo: la CSIVI Ampliada (con participación de la sociedad civil); la consulta previa libre e informada a los pueblos étnicos para la implementación de los acuerdos y la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos.

Tabla 2.
Balace Comparativo del Cumplimiento de las Tareas de Participación
Incluidas en el Acuerdo Final - Informe uno e Informe Dos

Punto del Acuerdo	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS	I. UNO	I. DOS
	Completo		Intermedio		Mínimo		Ninguno	
Reforma Rural Integral	1	1	3	3	9	10	13	12
Participación Política	2	2	5	6	3	6	17	13
Fin del Conflicto			1	4	7	6	2	
Solución al Problema de Drogas ilícitas			10	8	3	4	1	2
Víctimas del Conflicto	4	5	8	12	5	2	5	3
Implementación, Verificación y Refrendación	1	1	4	5	7	7	3	2
Total	8	9	31	38	34	35	41	32
% de avance	7%	8%	27%	33%	30%	31%	36%	28%

Fuente: elaboración OPIAF

También se identifican algunos pequeños avances en los mecanismos periódicos de rendición de cuentas respecto a la implementación, verificación y seguimiento, en la participación de los pueblos étnicos y sus organizaciones en el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional y en la participación y consulta en la definición de mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos.

En síntesis, los puntos del Acuerdo Final con más tareas participativas asociadas –el 2. Participación Política (27 tareas) y el 1. Reforma Rural Integral (26 tareas)– siguen siendo los que presentan menores desarrollos, con casi el 50% de tareas sin información sobre avances. Las tareas correspondientes al punto 4. Solución al problema de drogas ilícitas, en su mayoría, presentan un avance intermedio, y en algunos casos se han evidenciado retrocesos, en particular en lo relacionado con el avance de los Planes. El punto 5. Derechos de las Víctimas, tiene un avance intermedio, propiciado principalmente por los esfuerzos de las entidades que conforman el SIVJRN. El 70% de las tareas contenidas en el punto 3. Fin del Conflicto mantiene un avance mínimo, principalmente se trata de las tareas correspondientes a garantías de seguridad, pero, como se explica, se trata de instancias creadas pero que no funcionan y cuyos resultados no se manifiestan en mejores garantías. Por último, el punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación tiene un 60% de tareas con avance intermedio o mínimo.

A continuación, se presenta el análisis del avance de las tareas participativas en cada uno de los puntos del Acuerdo Final, incluyendo la calificación para cada tarea.

1. Reforma Rural Integral:

Hacia un nuevo campo colombiano

El punto 1 del Acuerdo Final contiene disposiciones relacionadas con reformas para promover el acceso y uso de la tierra, un mecanismo de planeación participativa (los PDET) y un conjunto de planes nacionales para la Reforma Rural Integral. En total existen 26 tareas de participación ciudadana. Su avance, como se muestra a continuación, es intermedio y no presenta variaciones significativas con respecto a la última medición salvo en el caso de los PDET.

En 2017, el Decreto Ley 902 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” consideró muchos de los temas correspondientes al acceso y uso de la tierra (numerales 1.1.1 a 1.1.8). Sin embargo, a la fecha los avances en su implementación son bajos. El Instituto Kroc señaló que *“en 2020, la ANT incorporó bienes y recursos al inventario del Fondo Nacional de Tierras, así como reportó avances en la adjudicación de predios y la formalización de derechos de propiedad en beneficio de familias campesinas y pueblos étnicos. Sin embargo, el tipo de información disponible sobre estos procesos no permite establecer con claridad en qué medida estas acciones se armonizan adecuadamente con los principios y objetivos del Acuerdo Final”*¹. Tampoco hay información acerca de avances en las tareas participativas.

En cuanto a la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural (catastro multipropósito, numeral 1.1.9 del Acuerdo), tras la expedición en 2016 del documento CONPES 3958 que define la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, a noviembre de 2020 se habían priorizado 145 municipios para la implementación del catastro, 78 de los cuales hacen parte de PDET, pero sin precisar mecanismos participativos.

En relación con las tareas correspondientes al numeral 1.1.10, Cierre de frontera agrícola y protección de zonas de reserva, el avance sigue siendo mínimo. Con respecto a la zonificación ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha emitido el Plan de Zonificación Ambiental. Adicionalmente, el Instituto Kroc *“observó limitaciones en el funcionamiento de los mecanismos de diálogo y concertación entre las instituciones del Estado y las comunidades que habitan zonas de especial interés ambiental en las que se desarrolló la denominada Operación Artemisa. Estas limitaciones se tradujeron en el escalamiento de*

1. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero de 2021, pág. 72.

conflictos socioambientales preexistentes y afectó sensiblemente las disposiciones relacionadas con la adopción de medidas e incentivos para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, contenidas en el Punto 1”².

El panorama de las Zonas de Reserva Campesina, también incluidas en el numeral 1.1.10 sigue siendo preocupante. De acuerdo con el Instituto Kroc, los esfuerzos para apoyar los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC fueron limitados y no hubo avances en la constitución por resolución de nuevas zonas que cumplen con los requisitos definidos por la ley³.

Las tareas asociadas a los PDET son las que presentan un mayor avance. El proceso involucró a más de 200.000 habitantes de los 170 municipios que hacen parte de esos programas, se incluyeron también 452 territorios indígenas y 305 afrocolombianos y se identificaron 32.809 iniciativas de desarrollo territorial⁴, que fueron incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional.

El instrumento definido por el gobierno nacional para la articulación de los PATR con otros instrumentos de planeación territorial se denomina Hoja de Ruta, cuya formulación pasa por procesos eminentemente técnicos antes de una validación comunitaria final. Para septiembre de 2021 estaban aprobadas las hojas de ruta de 8 de los 16 PDET⁵. Sin embargo, se han evidenciado limitaciones en los mecanismos de diálogo y participación.

Si bien hay factores externos que afectaron la construcción de los PATR y de las Hojas de Ruta, como la continuidad de la violencia en varios territorios, el centralismo y la debilidad institucional a nivel territorial, la presencia de economías ilegales, y la emergencia sanitaria causada por la pandemia de Covid-19, se presentaron limitaciones adicionales para el diálogo social en los territorios en relación con los PDET. Como señala la STCIV, la participación ciudadana solamente se contempla en la última etapa de la metodología de las Hojas de Ruta Unificadas, y no se establecen los mecanismos e instancias de participación y de control y seguimiento ciudadano⁶. Además de la exclusión de algunas comunidades y organizaciones sociales de los mecanismos de priorización, las autoridades étnico-territoriales manifestaron falta de apoyo para la estructuración de proyectos⁷.

2. Ibid., pág. 74.

3. Ibid., pág. 73.

4. Ibid., pág. 75.

5. Montes de María, Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense y Putumayo. Información disponible en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/subregionales.html>

6. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., junio de 2021, pág. 54.

7. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 77.

El tercer componente del Punto 1 se refiere a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. El estado de las tareas de participación asociadas con cada uno de los planes presenta escasos avances. Se valora como mínimo en aquellas relacionadas con el Plan Nacional de Vías Terciarias, el cual fue adoptado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018 que define un conjunto de esquemas participativos, pero sobre los cuales no se encontró información. Las tareas de participación asociadas a los Planes Nacionales de Electrificación Rural, Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural, al igual que en la observación anterior, se valoran con un avance mínimo en la medida en que hay instrumentos normativos que las recogen, pero aún no se evidencian progresos en su implementación.

A este grupo se suma el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, adoptado por la Resolución 091 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que contempla dos estrategias de promoción de la asociatividad: la asociatividad relacionada con los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDAR) y asociaciones de usuarios de distritos de riego⁸. No se encontró información sobre su implementación. También fueron adoptados el Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; y el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, los cuales no tienen tareas participativas asociadas. Para los demás planes no se encontró información sobre su avance.

Como se señaló en el Informe UNO, la falta de progreso en las tareas participativas de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral pone en riesgo los logros alcanzados en la formulación de los PATR y relativiza el avance que se manifiesta en las Hojas de Ruta, ya que los resultados del proceso participativo de los PDET quedan sin un instrumento de planeación del orden nacional para dar cumplimiento a las expectativas generadas y las agendas construidas por las organizaciones sociales y otros actores territoriales.

Como se podrá observar en el balance detallado que se presenta a continuación, de las 26 tareas de participación incluidas en este punto, 12 no tienen ningún desarrollo, 10 presentan un grado mínimo, 3 intermedio y solo 1 se ha completado. Solamente una tarea participativa cambió de estado en relación con la observación anterior.

8. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá D.C., abril de 2020, págs. 22-24.

Balance de las Tareas de Participación

Acceso y uso. Tierras Improductivas. Formalización de la Propiedad. Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.1.1	Formulación participativa de Planes de Sostenibilidad Social y Ambiental (fondo de tierras).	La ANT ha incorporado bienes y recursos al FNT pero la información que ha suministrado no permite establecer con claridad si se trata de medidas que se armonizan con los principios y objetivos del Acuerdo de Paz. No se han concentrado en la aplicación de procedimientos conforme a lo estipulado en el Decreto 902 de 2017.	Mínimo
1.1.3	Participación de las comunidades en la selección de beneficiarios del fondo de tierras.		Mínimo
1.1.5	Participación de las comunidades y organizaciones en las reformas para el plan de formalización masiva de tierras.		Mínimo
1.1.8	Participación de las comunidades y de mujeres y sus organizaciones en espacios de resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra que cree el Gobierno Nacional.		Mínimo
1.1.8	Uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio.		Mínimo
1.1.8	Agenda de desarrollo concertada de manera tripartita.		Mínimo
1.1.9	Participación para velar por la transparencia de información en el catastro rural e impuesto predial.	El Gobierno Nacional ha priorizado 145 municipios para la realización del catastro multipropósito, de los cuales 78 son municipios PDET. No se especifican medidas para garantizar la participación y la transparencia en la información.	Ninguno

Cierre de la Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.1.10	Participación en el plan de zonificación ambiental.	El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha emitido el Plan de Zonificación Ambiental y los mecanismos de diálogo y concertación presentan un desarrollo limitado.	Mínimo

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.1.10	Emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades.	Apoyo limitado a los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC. No se han adelantado las tareas de participación asociadas a estas.	Ninguno
1.1.10	Concertación con las comunidades para el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC.		Ninguno
1.1.10	Participación de las comunidades que habitan las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.		Ninguno
1.1.10	Definición participativa de las ZRC		Ninguno

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.2.3	Elaboración participativa del plan de acción para la transformación regional.	Si bien se registran avances en la formulación de las Hojas de Ruta y en obras relacionadas con PDET, persisten las limitaciones a la participación.	Completo
1.2.4	Participación activa de las comunidades en la formulación y seguimiento de los PDET.		Intermedio

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.3.1.1	Participación de las comunidades en el Plan Nacional de Vías Terciarias.	El Ministerio de Transporte adoptó el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional mediante la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018 y define un conjunto de esquemas participativos. Este plan fue adoptado por el Plan Nacional de Desarrollo.	Intermedio
1.3.1.1	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en las obras de infraestructura vial.		Intermedio
1.3.1.2	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en proyectos de riego y drenaje.	La Resolución 091 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adoptó el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. El Plan contempla dos estrategias de promoción de la asociatividad, pero no se encontró información sobre su implementación.	Mínimo
1.3.1.3	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras de Infraestructura eléctrica y de conectividad.	El Decreto Ley 884 de 2017 crea el Plan Nacional de Electrificación Rural y define mecanismos de participación, que no son desarrollados en el Plan Nacional de Desarrollo.	Mínimo

Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Punto	Tarea	Comentario	Balance
1.3.2.1	Diagnóstico amplio y participativo del Plan Nacional de Salud Rural.	No se identificaron avances en la formulación de este plan.	Ninguno
1.3.2.3	Participación de las comunidades en el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural.	Este plan fue creado por el Decreto Ley 890 de 2017 y adoptado por la Resolución 179 de 23 de junio de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, el tema fue incluido con un enfoque diferente en el Plan Nacional de Desarrollo.	Mínimo
1.3.3.1	Medidas diferenciales para organizaciones comunitarias y asociaciones en la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento.	No se identificaron avances en la formulación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.	Ninguno
1.3.3.2	Seguimiento y evaluación participativa al Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación en el campo.	No se identificaron avances en la formulación del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.	Ninguno
1.3.3.5	Promoción y estímulo de procesos organizativos en la formalización laboral rural y protección social.	No se encontraron avances en el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales en lo relacionado con la promoción y estímulo de procesos organizativos.	Ninguno
1.3.4	Participación activa de las comunidades en los planes departamentales y locales de alimentación y nutrición.	No se encontró información acerca de los esquemas de participación para la formulación e implementación de estos planes.	Ninguno
1.3.4	Participación de las comunidades en los consejos Nacional, Departamentales y Municipales de Alimentación y Nutrición.	No se encontró información acerca de los esquemas de participación para la formulación e implementación de estos planes.	Ninguno
1.3.4	Participación de representantes de los consejos departamentales y municipales en el Consejo Nacional de Nutrición.		Ninguno

2. Participación Política: Apertura democrática para construir la paz

En el punto 2 del Acuerdo Final se expresa con claridad la importancia de profundizar y ampliar las bases de la democracia para la consolidación de la convivencia pacífica en el país. En este sentido, se deben encaminar acciones que permitan el nacimiento de *“nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política”*⁹.

Sin embargo, este propósito ha sido coartado durante el año 2020 principalmente por el silenciamiento de las voces de los líderes y lideresas sociales, año en el que se registró el más alto pico de asesinatos, conforme al registro de Indepaz y tal como lo reseña el Sexto Informe de Seguimiento al Acuerdo Final elaborado por el Congreso de la República¹⁰.

Por su parte, el Octavo Informe de la STCVI alerta sobre la preocupante y persistente violencia contra líderes y lideresas sociales, sobre la falta de garantías para ejercer el derecho a la protesta social e, incluso, su estigmatización *“por parte de instancias gubernamentales, medios de comunicación e individuos políticos y civiles que señalaron a las manifestaciones como focos de contagio del Covid 19”*¹¹. El informe también enfatiza en el clima de estigmatización que acompañó la protesta social, que recayó sobre defensores de derechos humanos, prensa alternativa y diversas organizaciones sociales que fueron acusados de pertenecer a milicias urbanas, así como la polémica respuesta del Gobierno nacional ante el asesinato de 13 personas y de otras 70 más heridas durante la jornada de protesta de noviembre de 2020 en Bogotá y Soacha: *“El Gobierno se concentró en señalar que los excesos de fuerza fueron casos aislados, con lo que no se podía estigmatizar a todo el cuerpo policial y que las protestas habían sido coordinadas por las disidencias de las FARC-EP y el ELN”*¹².

9. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., pág. 35.

10. Indepaz. 5 años del Acuerdo de Paz - Balance en cifras de la violencia en los territorios. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>; y Congreso de la República. ¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Informe 6: Actualización a enero de 2021. Bogotá D.C., pág. 6.

11. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., febrero de 2021, págs.60-62.

12. Ibid., pág. 61.

Fue la Corte Suprema de Justicia, respondiendo a una tutela por anteriores hechos de violencia policial en el marco de las protestas en 2019, quien señaló directamente la falta de garantías para la protesta social en Colombia: *“En el fallo, la Corte Suprema de Justicia reconoció el abuso de carácter sistemático por parte de la Fuerza Pública y resolvió exigir a diferentes instituciones estatales, especialmente del nivel ejecutivo, tomar medidas concretas con enfoque garantista sobre el derecho para la movilización y la protesta social (A.F 2.2.2). Hubo preocupación por el desacato del Gobierno Nacional a esta Sentencia, ante la cual se afirmó que se brindaban las condiciones y garantías para el libre ejercicio de la protesta; además, se consideraba que la sentencia era una falta de reconocimiento a las labores que realiza la Fuerza Pública”*¹³.

Ante el panorama desalentador del peligro existente para el liderazgo social, el año 2020 trajo nuevos retos para los ejercicios participativos, en parte por la coyuntura de la pandemia ocasionada por el Covid-19, lo cual implicó medidas que afectaron la movilidad y la visibilidad de los problemas territoriales a nivel nacional. En este sentido, y debido a la vulneración de derechos *“por la presencia y accionar de los grupos armados ilegales, algunas comunidades o colectivos han desarrollado movilizaciones pacíficas para visibilizar estos hechos, sin embargo, ejemplos como la Caravana Humanitaria del Cañón del Río Micay o la Peregrinación por la Vida y la Paz de las personas en proceso de reincorporación de las FARC-EP realizada en Bogotá, no han logrado cambiar la situación de vulnerabilidad ni el accionar de los grupos armados ilegales; por el contrario, la percepción es que el riesgo se ha incrementado”*¹⁴.

En respuesta a esta situación, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) tuvo que presionar para que se realizaran sesiones de la Instancia de Alto Nivel (IAN) del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) dados los acontecimientos de amenazas, atentados y casos de homicidio contra integrantes de partidos o movimientos de oposición. Dichas sesiones dejaron como resultado la instalación del Comité de impulso a las investigaciones por los delitos contra quienes ejercen política, la construcción de un documento preliminar de lineamientos para la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del SISEP y la presentación del borrador del decreto para la protección de integrantes de los partidos políticos declarados en oposición al Gobierno Nacional¹⁵.

Otro avance en materia de participación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto armado tiene que ver con la creación de las Circunscripciones.

13. Ídem.

14. MAPP/OEA. Trigésimo informe del Secretario General al Consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos. Hallazgos obtenidos entre julio y diciembre de 2020. Washington D.C., pág. 11.

15. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 110.

Transitorias Especiales para la Paz. Esto se logró en agosto de 2021 gracias a una sentencia de la Corte Constitucional que finalmente derivó en el acto legislativo 02 de 2021 sancionado por el Presidente de la República. Las circunscripciones de paz serán elegidas para la Cámara de Representantes para dos periodos: 2022-2025 y 2026-2030. Las primeras elecciones se realizarán en marzo de 2022.

En materia de la dinámica de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los avances no han sido tantos como los anunciados por el Gobierno nacional y ha sido significativo el papel de organizaciones de la sociedad civil en su promoción e implementación, tanto en municipios PDET como en otros municipios y departamentos¹⁶. Pero otros aspectos cruciales para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores (punto 2.3.2), como la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana, y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, el diagnóstico participativo con enfoque de género sobre obstáculos para ejercer el derecho al voto de poblaciones vulnerables y apartadas, la participación ciudadana en la auditoría técnica del censo electoral y la participación de movimientos y organizaciones sociales en la vigilancia de procesos electorales, no muestran ningún avance.

Se siguen presentando preocupantes y prolongados rezagos de otros puntos en materia de participación como la falta de definición de una hoja de ruta clara respecto a la reforma a la Ley orgánica de planeación para fortalecer la participación ciudadana en la planeación y la presupuestación participativa (punto 2.2.6), o la puesta en marcha del plan de apoyo y promoción de veedurías ciudadanas (punto 2.2.5).

De acuerdo con el balance detallado que se presenta a continuación, del total de las 27 tareas participativas en el punto 2 de Acuerdo Final, persisten 13 tareas sin ningún avance (entre ellas todas las que tienen que ver con la planeación y presupuestación participativa), seis tareas con un avance mínimo de implementación, como la participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control o los programas de formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres; seis en un nivel intermedio (la representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias del Acuerdo, entre otras) y solo dos tareas completas, que son las mismas que se identificaron en el Informe UNO, en 2019. Para ese momento había 17 tareas sin ningún avance, 3 con un avance mínimo de implementación, 5 en un nivel intermedio y tan solo 2 tareas completas, que siguen siendo las mismas hasta la fecha.

16. Ibid., pág. 88.

Balance de las Tareas de Participación

Derechos y Garantías Plenas para el Ejercicio de la Oposición Política en General, y en Particular para los Nuevos Movimientos que Surjan Luego de la Firma del Acuerdo Final. Acceso a Medios de Comunicación

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.1.1.1	Comisión para definir el Estatuto de garantías para el ejercicio de oposición política.	La promulgación de la Ley 1909 del 2018 se mantiene como uno de los hitos de la implementación del A.F. Sin embargo, aún quedan varios pendientes para la materialización del Estatuto de Oposición a nivel territorial y nacional, como lo es garantizar la disponibilidad del espectro electromagnético ¹⁷ y asignación de presupuesto para que la oposición acceda a medios de comunicación y modificar el contexto adverso para el ejercicio de la oposición por las capacidades de las mayorías para obstaculizar el ejercicio político de quienes se declaran en oposición ¹⁸ .	Completo
2.1.2.1	Participación de partidos y movimientos políticos en la instancia de alto nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política obras de Infraestructura eléctrica y de conectividad.	El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) no ha tenido total dinamismo debido a la falta de avances en la implementación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional, la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y el Comité de Impulso a las Investigaciones. Adicionalmente, la Instancia de Alto Nivel (IAN) del SISEP no realizó informes periódicos que presenten los avances que han desarrollado en la materia, lo cual va en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 895 del 2017.	Mínimo
2.1.2.1	Participación de la ciudadanía en el despliegue preventivo territorial del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.	Si bien hay un Sistema de Alertas Tempranas con enfoque territorial, diferencial y de género, las acciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) es insuficiente, dada la inactividad del SISEP y en la implementación de los lineamientos señalados en el Decreto 660 de 2018.	Mínimo

17. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 60.

18. Ídem.

Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana, Incluidos los de Participación Directa, en los Diferentes Niveles y Diversos Temas

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.2.1	Espacio de participación de carácter nacional para la formulación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.	El espacio nacional se llevó a cabo, la Comisión Nacional de Diálogo y análoga consolidó y presentó los lineamientos y recomendaciones de la sociedad civil para la formulación de una ley que incluyó también garantías para la movilización y la protesta social. Sin embargo, aún no se han logrado materializar esas recomendaciones en la promulgación de una ley estatutaria.	Intermedio
2.2.1	Comisión de diálogo para la formulación del proyecto de ley de garantías para la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales.		Intermedio
2.2.2	Comisión especial análoga para la discusión de la ley estatutaria de garantías para la movilización y la protesta social.		Intermedio
2.2.2	Fortalecimiento y ampliación de instancias de participación ciudadana en el marco de garantías para la movilización y la protesta social.	Los avances se han dado gracias a pronunciamientos judiciales, como en el caso del fallo de la Corte Suprema de Justicia (S7641 del 23 de septiembre del 2020) que ordenó al Gobierno Nacional entre otras cosas, la creación de una mesa de trabajo para reestructurar directrices relacionadas al uso de la fuerza en escenarios de protesta.	Mínimo

Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.2.4	Participación de organizaciones y movimientos sociales en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.	La inclusión de comunidades étnicas, mujeres y personas LGBTBI materializan los compromisos de ofrecer mayor representatividad y diversidad en el CNPRC. Además, el CNPRC consolidó en el 2020 las acciones realizadas entre el 2017 y el 2019 para promover la reconciliación, presentó al Ministerio del Interior la propuesta de lineamientos de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y dada la coyuntura de la pandemia del Covid-19, logró adelantar sesiones de forma virtual, lo que permitió la elección del nuevo Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.	Completo

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.2.4	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.	Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia se han visto afectados por las medidas de confinamiento tomadas como respuesta a la pandemia del Covid-19 y por la falta de garantías para el desplazamiento de los ciudadanos por motivos de seguridad. Sin embargo, durante el 2020 la OACP priorizó instalar y fortalecer técnicamente 529 CTPRC, incluidos los de los municipios PDET. Pese a ello, para el año 2020 el 72% (382) de los Consejos no logró reunirse más de tres veces ¹⁹ y aún hay dificultades para que se cuente con una amplia representación de los sectores que deben estar allí representados ²⁰ .	Intermedio

Control y Veeduría Ciudadana

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.2.5	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.	El Ministerio del Interior, la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Transparencia, no han logrado poner en marcha el plan de apoyo a la creación y promoción de las veedurías ciudadanas y los observatorios de transparencia ²¹	Ninguno
2.2.5	Divulgación de los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de las autoridades en materia de participación y control.	No existe una estrategia nacional que defina unos lineamientos de articulación, en cambio, han existido esfuerzos individuales de distintas entidades de Estado. El Ministerio del Interior capacitó y certificó en control social y conformación de veedurías a 837 mujeres en 27 departamentos del país en el 2020 ²² . La Secretaría de Transparencia diseñó una guía para crear observatorios de transparencia y una estrategia para conformar redes de observatorios en territorios. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) incorporó dos nuevos módulos al Plan Nacional de Formación a Veedores, referentes a los derechos de las personas con discapacidad y las licencias ambientales, el Plan comenzó a implementarse en 9 de los 19 departamentos PDET (Norte de Santander, Meta, Bolívar, Nariño, Chocó, Cauca, Valle del Cauca, La Guajira y Guaviare) ²³ .	Mínimo
2.2.5	Participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control.		Mínimo

19. Congreso de la República. ¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Informe 6: Actualización a enero de 2021. Bogotá D.C., pág. 8.

20. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., junio de 2021, pág. 28.

21. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 90.

22. Ibid.

23. Ibid.

Planeación y Presupuestación Participativa

Punto	Tarea	Comentario	Balance
2.2.6	Participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.	No se registran avances al respecto, toda vez que se requiere una reforma a la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) que no ha sido tramitada en el Congreso. Sin embargo, y al margen de dicho trámite legislativo, los CTPRC han promovido la participación ciudadana para la construcción de planes de desarrollo ²⁴ . De igual forma, a través del Decreto legislativo 683 del 2020 se extendieron los plazos de discusión de los Planes de Desarrollo, dada la coyuntura de la pandemia Covid-19, lo cual pretendía dar respuesta al bajo dinamismo de la participación en las discusiones de los Planes de Desarrollo advertida por los CTP. Asimismo, el tercer informe de GPAZ señala que se han fortalecido y promovido la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local ²⁵ .	Ninguno
2.2.6	Participación de los CTP en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo.		Ninguno
2.2.6	Participación de las JAL en la construcción del plan de desarrollo.		Ninguno
2.2.6	Participación de las mujeres en los CTP.		Ninguno
2.2.6	Presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres.		Ninguno
2.2.6	Participación en la priorización de una parte del presupuesto de inversión.		Ninguno
2.2.6	Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los Presupuestos Participativos.		Ninguno

24. Ibid.

25. Grupo de Género en la Paz - GPAZ. La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Mayo de 2021, pág. 21.

3. Fin del Conflicto

El Punto 3 del Acuerdo Final mantiene avances desiguales. Su primer componente, numeral 3.1. Acuerdo sobre cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas, se cumplió dentro de los tiempos y con los parámetros definidos, y se constituyó como referente mundial para ejercicios de dejación de armas. La situación con los numerales 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político y 3.4. Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales es diferente.

En relación con los procesos de reincorporación, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) ha señalado que, en el marco de la política de Paz con Legalidad, se trata de una simulación de cumplimiento de lo pactado en La Habana. En particular, *“la falta de respuesta rápida del Estado frente a las exigencias inmediatas de la reincorporación guerrillera se constituyó –junto con otros– en factor de lo que hoy se puede definir como la diáspora exguerrillera, lo cual condujo a un debilitamiento objetivo de las condiciones para una reincorporación colectiva. En este sentido, puede afirmarse que la acción estatal no mostró interés en contribuir a posibilitar una reincorporación exguerrillera que deviniese en referente de la producción social del territorio”*²⁶.

Al respecto, el Instituto Kroc ha manifestado que *“factores como la inseguridad en algunos territorios y los efectos de la emergencia sanitaria trajeron desafíos para la sostenibilidad del proceso de reincorporación socioeconómica. A pesar de estas dificultades, el compromiso constante de la población en proceso de reincorporación, el trabajo conjunto del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la atención y el apoyo por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y las organizaciones internacionales, lograron mantener e impulsar el proceso”*²⁷, pero no resalta que se trata de ejercicios de reincorporación individual, principalmente.

Las garantías de seguridad se encuentran aún más rezagadas. Como lo destaca la STCIV, persiste la violencia política contra los integrantes del partido Comunes, las y los firmantes de paz en proceso de reincorporación y sus familias²⁸. Desde el comienzo de la implementación hasta agosto de 2021 habían sido asesinadas 283 personas firmantes de paz²⁹. La situación de seguridad para líderes y lideresas

26. CEPDIPO. La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del acuerdo con las FARC-EP. Bogotá D.C., julio de 2021, pág. 65.

27. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero de 2021, pág. 101.

28. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., junio de 2021, pág. 112.

29. INDEPAZ. Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de acuerdo asesinados. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

sociales y personas defensoras de derechos humanos también fue grave, y la respuesta del gobierno nacional consistió en conformar la Subcomisión del Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas operacional (PAO operacional)³⁰.

Como alerta la MAPP/OEA, las afectaciones de estas dinámicas violentas sobre las niñas, niños y adolescentes es más pronunciada, en particular en zonas rurales. Continúan en riesgo de ser reclutados forzosamente para el desarrollo de actividades criminales y están expuestas y expuestos al uso, utilización y violencia sexual. Esta organización también advierte acerca del *“impacto diferenciado que las dinámicas de violencia y conflicto armado tienen sobre las mujeres, especialmente quienes están en las comunidades más aisladas. Si bien se conoce la respuesta en materia de protección y los efectos positivos derivados del Programa Integral de Garantías a Lideresas y Defensoras a través de sus 4 pilotos, persiste, sobre todo en espacios locales, la falta de garantías para el ejercicio del liderazgo de las mujeres. No cesan amenazas a lideresas y defensoras de la paz, así como feminicidios, desapariciones forzadas, trata de personas y otras violencias basadas en género contra mujeres, niñas y adolescentes”*³¹.

La intensificación de la violencia también muestra patrones territoriales específicos. En su más reciente informe, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia manifestó que *“las disputas entre actores armados ilegales por el control social y territorial, en especial en las zonas caracterizadas históricamente por una limitada presencia del Estado, por economías ilícitas y por elevados niveles de pobreza, continuaron afectando a comunidades, defensores y defensoras de los derechos humanos, líderes sociales y excombatientes. La violencia se sigue concentrando en 25 municipios de los departamentos de Antioquia, Cauca, Caquetá, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca”*³².

Las demoras y limitaciones en la implementación de los mandatos del Punto 3 han significado el rezago de las tareas participativas. De las 10 tareas participativas que hacen parte de este punto, una corresponde al tema de la reincorporación de las FARC a la vida civil y las nueve restantes tienen que ver con las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales que atentan contra las personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

30. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit, pág. 108.

31. MAPP/OEA. Trigésimo informe del Secretario General al Consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos. Hallazgos obtenidos entre julio y diciembre de 2020. Washington D.C., págs. 2-3.

32. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. Nueva York, 25 de junio de 2021, pág. 3.

En relación con la participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales (numeral 3.2.2.3.), a pesar de las dificultades asociadas a la pandemia y a la situación de seguridad en algunos territorios, hubo participación de las personas en proceso de reincorporación en instancias de gestión de la política, en particular las instancias territoriales como las Mesas y los Consejos Territoriales de Reincorporación. Como señala el Instituto Kroc, estos espacios están abiertos a la participación de los colectivos de personas en proceso de reintegración y reincorporación, incluyendo a colectivos de reincorporación que están por fuera del Partido Comunes³³. Esto representa un avance con respecto a la observación anterior.

Las instancias relacionadas con garantías de seguridad han funcionado de manera limitada. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad operó sin la adopción de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales. De acuerdo con el Instituto Kroc, *“la implementación de las instancias y medidas relacionadas a las garantías de seguridad y de protección del Acuerdo Final, como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Subdirección Especializada de la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, estuvieron determinadas por decisiones judiciales que instaron su convocatoria, fortalecimiento y dinamización”*³⁴.

Del total de estas tareas, 4 están en nivel intermedio (participación de organizaciones sociales en el Consejo Nacional de Reincorporación y sus instancias territoriales; participación de expertos y delegados de las Plataformas de Derechos Humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; y participación de organizaciones sociales, mujeres y comunidades territoriales en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios). 6 de las 10 tareas se encuentran en un nivel mínimo de implementación.

Si bien lo anterior representa un avance en relación con la observación hecha en el Informe UNO, demuestra que el incremento en acciones participativas en materia de reincorporación y garantías de seguridad no ha significado avances sustantivos en estos procesos. Como lo planteó la STCIV, *“lograr la implementación integral de todas las instancias y medidas del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad establecidas en el Acuerdo Final, continúa siendo el principal reto en materia de seguridad. La implementación fragmentada y desarticulada de todos sus componentes impide garantizar la protección completa de los excombatientes”* La implementación parcial e incompleta de las disposiciones del Acuerdo, así avance en las tareas participativas, sigue cobrando vidas³⁵.

33. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 119.

34. CEPDIPO. bid., pág. 18.

35. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 9.

Balance de las Tareas de Participación

Reincorporación de las Farc-ep a la Vida Civil - en lo Económico, lo Social y lo Político - de Acuerdo con sus Intereses

Punto	Tarea	Comentario	Balance
3.2.2.3	Participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales.	El decreto 2027 de 2016 crea el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNIR). Durante el periodo observado, las instancias territoriales de reincorporación como las Mesas y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) continuaron operando y algunas nuevas fueron creadas.	Intermedio

Garantías de Seguridad y Lucha Contra las Organizaciones y Conductas Criminales Responsables de Homicidios y Masacres, que Atentan Contra Defensores/as de Derechos Humanos, Movimientos Sociales o Movimientos Políticos o que Amenacen o Atenten Contra las Personas que Participen en la Implementación de los Acuerdos y la Construcción de la Paz, Incluyendo las Organizaciones Criminales que hayan sido Denominadas como Sucesoras del Paramilitarismo y sus Redes de Apoyo

Punto	Tarea	Comentario	Balance
3.4.1	Principio orientador: rendición de cuentas en garantías de seguridad.	El decreto Ley 154 de 2017 creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cuyas funciones incluyen la formulación y evaluación de un plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas criminales. Sin embargo, su funcionamiento ha sido limitado y promovido principalmente por sentencias judiciales.	Mínimo
3.4.2.	Pacto Político Nacional con participación de organizaciones sociales para sacar la violencia de la política.	No se ha concretado el Pacto y no ha sido priorizado en la agenda pública nacional para su puesta en marcha, a pesar de los esfuerzos del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia durante 2019 y de haber sido incluido en su plan de trabajo 2020-2021.	Mínimo

Punto	Tarea	Comentario	Balance
3.4.3	Participación de expertos y delegados de las Plataformas de Derechos Humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.	A pesar de la convocatoria a sesiones ordinarias de espacios como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección o la Instancia de Alto Nivel del SISEP, las acciones adoptadas no evidencian niveles altos de articulación entre sí ³⁶ . Entre marzo y junio de 2021 no hubo reuniones de la Comisión. "Los miembros de la sociedad civil que integran la Comisión pidieron que se convoque a la Comisión con el fin de elaborar una ruta clara para implementar los lineamientos de la política pública para el desmantelamiento de los grupos armados ilegales, las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, adoptados en marzo" ³⁷ .	Intermedio
3.4.7.2	Participación de organizaciones de víctimas, mujeres, derechos humanos y movimientos sociales en la Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.	La Instancia de Alto nivel del SISEP ha funcionado de manera intermitente. En 2020, la JEP ordenó a la OACP convocarla para reglamentar y garantizar el funcionamiento del Programa de Protección Integral para integrantes del entonces Partido FARC. Se realizaron sesiones de recolección insumos para la formalización de este programa, pero no se evidencian más avances en su implementación y tampoco se registran avances en la puesta en marcha del Sistema Interinstitucional de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP ³⁸ .	Mínimo
3.4.7.4.4	Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización.	El CNPRC avanzó en la construcción participativa de los lineamientos de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización y le entregó a la OACP y al Ministerio del Interior un documento. Sin embargo, no ha habido desarrollos posteriores.	Intermedio

36. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 106.

37. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. Nueva York, 25 de junio de 2021, pág. 6.

38. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 110.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
3.4.8	Participación de organizaciones sociales, mujeres y comunidades territoriales en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.	<p>El Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios fue creado por el Decreto 660 de 2018. Durante el periodo observado, el Comité Técnico de los componentes de Paz sesionó³⁹.</p> <p>Por otro lado, la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314 de 2016) promovió la creación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y en febrero de 2020 se lanzó el Plan de Acción Cuatrienal, construido de manera participativa.</p> <p>Estos avances contrastan con el deterioro de las condiciones de seguridad.</p>	Intermedio
3.4.8	Designación de promotores comunitarios de paz y convivencia por parte de la comunidad.	El Ministerio del Interior informó acerca de la implementación del Programa de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia y abrió convocatorias para esto en Putumayo, Cauca, Córdoba, Sur de Bolívar, Catatumbo, Huila y Nariño ⁴⁰ . Sin embargo, no hay información acerca de la designación por parte de las comunidades.	Mínimo
3.4.8	Protocolo de protección para territorios rurales concertado con comunidades y organizaciones, incluidas las de mujeres.	Tras su creación mediante el Decreto 660 de 2018, no se encontró información acerca de avances en la implementación del Protocolo de Protección para Territorios Rurales.	Mínimo
3.4.9	Participación de las comunidades y organizaciones en el Sistema de alertas tempranas.	El Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la Reacción Rápida está en funcionamiento y generó múltiples documentos de alerta temprana, pero sus gestiones no lograron evitar atentados ⁴¹ . En un oficio remitido por el Ministerio del Interior a la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se evidencia que en las reuniones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas no hay participación de comunidades ni organizaciones sociales.	Mínimo

39. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 376.

40. Ídem.

41. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 109.

4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

De acuerdo con lo establecido en el punto 4 del Acuerdo Final, se consideró la elaboración de políticas para la solución al problema de las drogas ilícitas desde una visión integral, a partir de las dimensiones de producción, consumo y comercialización de las drogas, así como la acción contra las minas antipersonales. Teniendo en cuenta que *“la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”*⁴², en el Acuerdo se contempló que, desde su formulación, el Punto 4 tuviera en cuenta las causas que han originado la problemática. Por lo tanto, se buscó por medio del Acuerdo una transformación de economías ilícitas a lícitas a través del suministro de recursos y el fortalecimiento de la presencia estatal en la totalidad del territorio colombiano, así como la transformación de los territorios afectados con un enfoque de desarrollo territorial.

El diseño de programas en torno al tema de drogas fue primordial tanto en las negociaciones entre ambas partes, como para la firma del acuerdo. Partiendo de lo anterior, este acuerdo representó el primer paso para la elaboración del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que idealmente se conectaría a la Reforma Rural Integral (RRI), y que busca principalmente proporcionar garantías a los campesinos acogidos al programa para una sustitución definitiva de los cultivos ilícitos.

No obstante, tras cinco años de la firma del Acuerdo, muchos de los objetivos establecidos en el punto cuatro no se han cumplido, y la puesta en marcha de programas como el PNIS han presentado un sin fin de incongruencias entre lo pactado y lo realizado hasta la fecha de corte de este informe. La intervención estatal continúa priorizando la erradicación de los cultivos y considerando la disminución de éstos como un indicador de éxito de dicha política. También se han presentado obstáculos administrativos e incumplimientos a las familias que hacen parte de los programas de sustitución. A esto se le suma la presión gubernamental por retomar la aspersión aérea con glifosato, así como la delicada situación de seguridad en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito por el asesinato a líderes sociales y la presencia de Minas Antipersonal -MAP- y Municiones sin Explotar -MUSE⁴³.

42. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., noviembre de 2016, pág. 98.

43. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., págs. 60-62.

Desde la dimensión participativa del Punto 4, continúan presentándose graves obstáculos, e incluso retrocesos, para la participación de comunidades y de otros actores relevantes (como las veedurías) en el proceso de implementación. Entre los avances que ya se venían registrando en el Informe UNO del OPIAF, se destaca el Decreto 362 del 2018 que creó y reglamentó las instancias de gestión y coordinación a nivel nacional. Estas instancias tienen responsabilidad directa en el proceso de diseño e implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA).

No obstante, a pesar de que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) señala que se han realizado suficientes sesiones de las instancias de participación entre 2019 y 2020 (243 sesiones), en este informe se alerta sobre posibles fallas en la efectividad de estos espacios. Los beneficiarios aseguran que no hay claridad sobre los criterios de selección ni la periodicidad con que se reúnen las instancias⁴⁴. Además, el Instituto Kroc advierte sobre las limitaciones de la participación activa de las comunidades, ya que estos espacios se han convertido en escenarios de socialización de las decisiones tomadas a nivel nacional, y no en espacios de construcción conjunta con los beneficiarios del programa⁴⁵. A lo anterior se suman las cancelaciones y postergaciones por cuenta de la emergencia sanitaria, por lo que algunas de las instancias perdieron continuidad y actualmente se encuentran en el proceso de reanudación de actividades.

En lo que respecta al tema 2 de este punto, que corresponde a “Prevención del Consumo y Salud Pública”, se destacan los espacios de diálogo a cargo del Ministerio de salud durante el proceso de formulación y ajuste participativo de la política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoativas. Durante la fase de diagnóstico y formulación de la política se contó con la participación de la sociedad civil, instituciones públicas y de la academia, así como expertos y sector de la salud. No obstante, dicha metodología no se realizó en el marco del cumplimiento de Acuerdo Final, pero guarda concordancia con él⁴⁶.

En el marco del Programa de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) y en medio de las cifras del número de acuerdos individuales anunciados por el Gobierno, algunos líderes y campesinos, de acuerdo con un medio regional, han informado que no se ha logrado ningún acuerdo, a raíz de los incumplimientos por parte del Gobierno, manifestando que seguirán defendiendo sus cultivos de coca puesto que la pandemia los ha obligado a seguir dependiendo de este medio lícito de

44. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Bogotá D.C., mayo de 2021, pág. 6; & Marandúa Etéreo. Campesinos denuncian incumplimiento del PNIS en Guaviare. <https://marandua.com.co/campesinos-denuncian-incumplimiento-del-pnis-en-guaviare/>

45. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 120.

46. Procuraduría General de la Nación. Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá D.C., 2020, pág. 68.

subsistencia. Así mismo, los campesinos reclaman que hayan sido excluidos por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación pese a que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y muchos pertenecen a grupos étnicos⁴⁷. Así mismo, según medios de prensa, el principal problema es el incumplimiento de los PNIS, puesto que, en este programa se estipulaba que el campesino que erradicara sus cultivos, recibiría a partir del año 2016 una suma total de \$12 millones de asistencia alimentaria inmediata, \$1'800.000 para una huerta casera de auto sostenimiento y \$19 millones para proyectos productivos. No obstante, hasta el primer trimestre de 2020 solo se les había entregado 12 millones iniciales⁴⁸.

Además de los incumplimientos y retrasos señalados anteriormente, se presentaron vacíos de información que impiden el correcto seguimiento al cumplimiento de lo pactado en relación con la participación ciudadana en la solución al problema de las drogas ilícitas. En este sentido, no existe información disponible sobre el proceso de coordinación que se debe efectuar entre las entidades competentes y las comunidades en cuanto a la aplicación de los planes de sustitución y recuperación ambiental en Parques Nacionales Naturales. Tampoco se hace referencia en informes estatales ni de organizaciones no gubernamentales sobre la metodología del proceso participativo durante la formulación de los Planes de Acción Territorial para la prevención y atención frente al consumo. Además, existe una ausencia de información relativa a la Comisión de Ajustes normativos de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones ilícitas con trabajo territorial. Los obstáculos a la participación mencionados antes no solamente impiden una implementación eficaz e incluyente del Punto 4, sino una dificultad adicional a la hora de hacer el respectivo seguimiento al cumplimiento del Acuerdo.

En síntesis, en este punto del Acuerdo Final, del total de las 14 tareas participativas incluidas, 8 tienen un cumplimiento intermedio, 4 presentan un cumplimiento mínimo y 2 tareas continúan sin ningún avance. Respecto al Informe UNO, se evidencia un retraso en el cumplimiento de las tareas: en ese informe el OPIAF había encontrado 10 tareas con cumplimiento intermedio, 3 con avance mínimo y 1 tarea sin ningún avance.

47. Marandúa Etéreo. Campesinos denuncian incumplimiento del PNIS en Guaviare. Opc.cit.

48. El Tiempo. ¿Qué pasa con el Plan de Sustitución de Cultivos Ilícitos en parques? 10 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/que-pasa-con-el-plan-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-parques-470860>

Balance de las Tarea de Participación

Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Planes Integrales de Desarrollo con Participación de las Comunidades-Hombres y Mujeres- en el Diseño, Ejecución y Evaluación de los Programas de Sustitución y Recuperación Ambiental de las Áreas Afectadas por Dichos Cultivos

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.1	Participación activa y efectiva de las comunidades en el PNIS.	<p>En el periodo comprendido entre enero de 2020 y abril de 2021, se realizaron 157 sesiones de las instancias regionales. De estas, en 2020, el 46% de los comités y consejos se realizaron en los departamentos de Caquetá, Meta y Antioquia, pero solo 11 en Putumayo y 5 en Nariño, departamentos que concentran el 20% y el 16% de beneficiarios del PNIS, y solo 2 sesiones en Catatumbo⁴⁹.</p> <p>Tampoco se han llevado a cabo sesiones de las instancias nacionales del PNIS como el Consejo Permanente de Dirección y el Comité de Dirección Estratégico – que sesionó por primera vez en julio de 2020 sin participación de representantes de las comunidades concernidas, pues se estaba adelantando un proceso de validación de los representantes de las organizaciones que lo componen.</p> <p>Según el Instituto Kroc⁵⁰, los beneficiarios de los programas aseguran que hay poca claridad en los criterios para la citación y periodicidad de las instancias de participación.</p> <p>En abril de 2021 se expidió la resolución 09, por medio de la cual la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos adopta el Protocolo de Género del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que incluye la participación en las diversas instancias del PNIS.</p>	Mínimo

49. Procuraduría General de la Nación. Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Agosto 2021, pág. 340.

50. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero de 2021, pág. 121.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.1.1	Construcción conjunta participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades de la solución al problema de cultivos ilícitos	<p>El gobierno informó que el Consejo Asesor Territorial (CAT) ha sesionado 25 veces entre el año 2019 y el 2020, y que estas sesiones se desarrollaron en 11 de los 14 departamentos PNIS. Por su parte, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa –CMPP– han sesionado en 199 espacios en el mismo periodo de tiempo.</p> <p>A pesar de las reuniones reportadas, la Procuraduría General de la Nación (2020)⁵¹ señala que los beneficiarios del PNIS han alertado sobre la ausencia de reuniones periódicas que impide solucionar de forma oportuna los cuellos de botella de la ruta del PNIS, así como también la falta de articulación con otras estrategias para la reducción de los cultivos⁵².</p>	Intermedio
4.1.2	Participación directa de las comunidades en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS.	El Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES) se encuentra conformado por delegados de las Asambleas comunitarias, delegados de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, y delegados de las FARC-EP reincorporados o en proceso de reincorporación. Tras el anuncio de la declaración de emergencia sanitaria por covid-19, el CMES busca reactivar su desarrollo periódico.	Intermedio
4.1.3.2	Acuerdos entre autoridades y comunidad previo a la puesta en marcha del PNIS.	A través del PNIS, el Gobierno Nacional y las familias cultivadoras, no cultivadoras y recolectores suscribieron un total de 99.097 Acuerdos individuales de sustitución de cultivos ilícitos en los municipios focalizados (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020) ⁵³ . Los compromisos incluyen la realización de la sustitución voluntaria y concertada de los cultivos ilícitos en el tiempo estipulado, participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento del PNIS, promover el control social en pro del cumplimiento del acuerdo e informar oportunamente de situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos.	Intermedio

51. Procuraduría General de la Nación. Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 69.

52. Procuraduría General de la Nación. Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 346.

53. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Bogotá D.C., mayo de 2021, pág. 8.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.1.3.4	Acuerdos con las comunidades para la sustitución de cultivos.	Pese a las objeciones del Gobierno nacional respecto a los acuerdos suscritos con las comunidades, la Procuraduría considera que los acuerdos colectivos pactados con las comunidades durante 2017 y 2018, que reconocen cerca de 188.000 familias, "representan una manifestación explícita de la voluntad de estas de avanzar con el proceso de erradicación voluntaria". Igualmente observa este ente de control que "identificó 953 veredas en las que se suscribieron acuerdos voluntarios de sustitución que no fueron incluidas dentro de la focalización del PNIS; y de estas, 396 han registrado operaciones de erradicación forzada entre 2016 y 2019.	Mínimo
4.1.3.5	Asambleas comunitarias para la formulación del PNIS.	Con fecha de corte de diciembre de 2020, todos los municipios PNIS cuentan con documento PISDA elaborado participativamente en coordinación con 33 Asambleas Comunitarias, autoridades territoriales y otros actores regionales. No obstante, la STCIV señala que los Pactos Municipales que fueron incluidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) terminaron reemplazando los PISDA, lo cual no corresponde a lo pactado en el Acuerdo Final. Además, al momento de consolidar el PATR, la metodología no era acorde a las necesidades específicas de las comunidades ⁵⁴ .	Mínimo
4.1.3.5	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	La Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación reporta que entre los meses de enero y diciembre de 2020, se convocaron y realizaron 102 Comisiones Municipales de Planeación Participativa. Las CMPP produjeron los Pactos Municipales en el marco de la metodología PDET, los cuales correspondieron, tanto a Pactos Municipales, como a documentos PISDA. Se puede constatar, entonces, que dichas instancias de participación cumplen su función.	Intermedio

54. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 155.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.1.3.5	Consejos municipales de evaluación y seguimiento del PNIS.	La Consejería presidencial para la Estabilización y Consolidación reporta que entre los meses de enero y diciembre de 2020, se convocaron y realizaron 43 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES) en los municipios de intervención del PNIS.	Intermedio
4.1.3.5	Mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales.	No se encuentran avances en materia de coordinación con Parques Nacionales Naturales por parte de la instancia creada, ni mecanismos de interlocución con las comunidades.	Mínimo

Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.2	Participación ciudadana en la construcción de los Programas de prevención del consumo y salud pública.	La STCIV ⁵⁵ reporta que este indicador se encuentra en un avance del 100%, por cuenta del lanzamiento de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas en enero de 2019 a través de la Resolución 089 de 2019, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los factores de prevención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social. El Ministerio de Salud fue el responsable de diseñar e implementar la ruta metodológica para el proceso de formulación y ajuste participativo de la política. Sin embargo, estos ejercicios participativos no se realizaron a través de las instancias definidas por el Acuerdo.	Intermedio
4.2.1.3	Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas.		Intermedio

55. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 138.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.2.1.4	Formulación y ejecución participativa de los planes de acción departamentales y municipales frente al consumo.	El indicador del PMI relacionado con la asistencia técnica brindada a entidades departamentales en la formulación y ejecución participativa de Planes de Acción Territorial para la prevención y atención frente al consumo no ha avanzado en términos cuantitativos desde julio de 2020, pues se mantiene en un avance del 23,67% (CINEP-CERAC, 2021) ⁵⁶ . Sin embargo, en SIPO (2020) se registran avances en términos de asistencias técnicas y espacios de diálogo. Igualmente, desde el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia se ha realizado acompañamiento para que las entidades territoriales incorporen el Pilar 1 de la Ruta Futuro, la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo y el CONPES 3992 (CINEP-CERAC, 2021) ⁵⁷ . No existe información detallada sobre la calidad de la participación durante la realización de los planes de acción en las entidades territoriales.	Mínimo
4.2.1.5	Sistema de seguimiento y evaluación participativo a los planes frente al consumo.	Esta tarea se reporta en SIPO con un porcentaje de avance del 0% para el año 2020 ⁵⁸ . Se reportó la sistematización y análisis de los resultados de la prueba piloto del Sistema en el que participaron el 50% de los departamentos y 2 municipios en el diligenciamiento del formulario.	Intermedio

Política para la Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos

Punto	Tarea	Comentario	Balance
4.3.2	Comisión de Ajustes normativos de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas con trabajo territorial.	No se encontró información sobre la creación de esta comisión. El indicador "Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas", correspondiente al indicador 4.3.2, no cuenta con ficha técnica en el SIPO, por lo que no es posible conocer el estado de implementación a la fecha.	Ninguno

56. Ibid.

57. Ibid.

58. Ibid.

5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

El punto 5 del Acuerdo Final, “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos” contempla como principio central la participación de las víctimas: “la discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos.”⁵⁹

Este punto el Acuerdo Final estableció la creación de tres entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR): la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y al No Repetición (CEV); la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Incluyó también medidas en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras correspondientes al compromiso del Estado colombiano con la prevención de vulneraciones, la promoción y la garantía de los derechos humanos. De las 22 tareas participativas identificadas en este punto del Acuerdo Final, 5 presentan un cumplimiento completo, 12 muestran un avance intermedio, 2 cuentan con un avance mínimo y 3 no muestran ningún tipo de progreso. Esto representa una mejora en relación con la observación del Informe UNO, principalmente explicado por avances en el desarrollo de tareas participativas del SIVJRNR y la puesta en funcionamiento de la Comisión Asesora de DDHH. Los principales retrasos siguen estando en las tareas participativas en la política de reparación para las víctimas del conflicto armado interno.

Las tareas relacionadas con el SIVJRNR

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) fue creada mediante el Decreto Ley 588 de 2017, que en el artículo 6 establece como uno de sus criterios orientadores la participación. Esta tarea de participación, incluida en el numeral 5.1.1.1 del Acuerdo Final, se está cumpliendo en virtud de una metodología de diálogo social que definió la realización de Encuentros por la Verdad y la Dignidad de las Víctimas, Diálogos para la No Repetición, Actos de reconocimiento de responsabilidad de excombatientes, Espacios de Contribución

59. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Op.cit., pág. 124.

a la Verdad y Llamados Públicos, una metodología específica para la recolección de testimonios y rutas particulares para grupos étnicos y colombianas y colombianos en el exilio⁶⁰.

De acuerdo con el Instituto Kroc, “durante el 2020, la CEV llevó a cabo cuatro Encuentros por la Verdad, dos de ellos de carácter étnico, además de otros actos que contaron con la participación de las víctimas, en los cuales facilitó espacios para el reconocimiento de responsabilidad de distintos actores del conflicto armado”⁶¹. En el informe de gestión de la CEV correspondiente al periodo enero-junio de 2021, la entidad reporta la realización de las siguientes actividades:

- Tres eventos públicos nacionales de reconocimiento.
- Seis encuentros entre responsables y víctimas.
- Siete contribuciones a la verdad públicas y una privada.
- Dos actos de reconocimiento al pueblo negro en las macroterritoriales Caribe e Insular y Centroandina.
- Diálogos para la no repetición y no continuidad del conflicto armado en las macroterritoriales Caribe e Insular, Centroandina, Eje Cafetero y Pacífica⁶².

En cuanto a las tareas incluidas en el numeral 5.1.1.4 acerca de sus funciones, la CEV continuó implementando el Protocolo para el Relacionamento con Sectores, que define el objetivo de la participación de los sectores, sus posibles modalidades, los mecanismos de puesta en marcha, entre otros. En el marco de este protocolo, a junio de 2021 se habían recibido 855 informes y 346 casos⁶³.

De acuerdo con el Grupo de Género en la Paz – GPAZ, se ha mantenido activa la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género de la CEV, “en su función de espacio de interlocución entre las organizaciones de mujeres y población LGBTI y la CEV. A cierre de 2020, la CEV reporta un total de 18 acuerdos firmados con organizaciones de mujeres y de personas LGBTI, 6 de los cuales se firmaron durante 2020, así como la recepción de más de 40 informes de las organizaciones sobre las múltiples formas en las que el conflicto armado ha impactado a las mujeres y a la población LGBTI, sus resistencias y afrontamientos”⁶⁴.

60. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/primer-ano-comision-verdad-colombia-para-esclarecer-verdad-conflicto-armado>.

61. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 135.

62. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Así avanza la Comisión de la Verdad: Entender el pasado para no repetirlo. Informe de gestión enero-junio de 2021 (Brochure), págs.4-7.

63. Ibid., pág.12.

64. Grupo de Género en la Paz – GPAZ. La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 58.

En relación con la tarea correspondiente a la conformación de un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones, la CEV ha avanzado *“en la consolidación de un sistema de redes de aliados y en la estructuración y conformación del Comité de seguimiento. Para ello ha desarrollado numerosas reuniones con aliados estratégicos para avanzar en su ‘auto reconocimiento como herederos’ y la estrategia de apropiación del informe final”*⁶⁵.

La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) fue creada por el Decreto Ley 589 de 2017. Dentro de sus funciones se encuentra garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos (numeral 5.1.1.2 del Acuerdo Final).

En materia de participación ciudadana, durante 2020 la UBPD adelantó las siguientes actividades:

- Asesoría y orientación a 2.752 personas que buscan;
- Establecimiento de los “Lineamientos para la participación en los procesos de búsqueda en la UBPD”;
- Los “Lineamientos de participación de los familiares de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado interno durante el proceso de entrega e inhumación digna de cuerpos con carácter humanitario y extrajudicial”;
- La recepción de 83 solicitudes de búsqueda de personas en el exterior;
- El establecimiento de 65 relacionamientos con organizaciones de sociedad civil en diferentes escenarios, 42 desde 2019 y 23 que comenzaron en el 2020⁶⁶.

También se conformó la red de apoyo Fase II para fortalecer las condiciones de participación a nivel nacional e internacional de quienes buscan a las personas dadas por desaparecidas. Otro avance notable es la construcción del Plan Nacional de Búsqueda como resultado de *“un proceso de participación y construcción colectiva con las víctimas de distintos sectores y sus organizaciones, los pueblos étnicos y la coordinación con instituciones estatales. Además, el plan incluyó los enfoques, territorial, de género y étnico”*⁶⁷. Sin embargo, el PNB no cuenta con un plan operativo ni con cronograma de trabajo.

65. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., junio de 2021, pág. 197.

66. Ibid., pág. 208.

67. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 134.

De manera general, el Instituto Kroc ha señalado que la participación ante la JEP se vio afectada por el COVID-19 y las condiciones de seguridad: *“La JEP también se vio afectada por la pandemia, pues estuvo obligada a suspender sus términos judiciales. Esto implicó retrasos en algunas actividades como el recaudo de evidencias. Las condiciones de seguridad han afectado la participación de las víctimas y otros intervinientes no sólo ante la JEP, sino ante las entidades que componen el SIVJRN”*⁶⁸.

Frente a las tareas de participación asociadas a la JEP, la participación efectiva de las víctimas, enunciada en el inciso 20 del numeral 5.1.2. Justicia del Acuerdo Final, es recogida en el artículo 14 de la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

La primera tarea en el desarrollo de este mandato consiste en la elaboración y puesta en práctica de protocolos de participación para las víctimas en el marco de los procesos, para lo cual la JEP diseñó e implementó el Manual para la Participación de las Víctimas. En este manual se definieron las oportunidades de participación para las víctimas en las siguientes situaciones:

- Priorización de casos o situaciones;
- Acreditación de las víctimas en el marco de casos priorizados;
- Presentación de informes;
- Participación en las audiencias de versiones voluntarias;
- Recepción del traslado de versiones voluntarias y presentación de observaciones;
- Garantías en las audiencias de reconocimiento y resolución de conclusiones.

Se resalta que, en el caso de la participación en las audiencias, a raíz de un recurso de reposición interpuesto por organizaciones defensoras de derechos humanos cuyos integrantes representan víctimas acreditadas en el caso 003, se implementó la participación “de manera directa en la versión voluntaria convocada, que los representantes de víctimas tuvieran presencia en las audiencias de versiones voluntarias y que se dispusiese una sala de audiencias en la cual las víctimas pudieran observar la transmisión de las versiones voluntarias y sugerir nuevas preguntas para el compareciente”⁶⁹.

Con respecto a la presentación de informes y la acreditación de las víctimas como intervinientes especiales, el plazo inicialmente definido para el 15 de marzo de 2019 fue ampliado hasta el 22 de septiembre de 2021. En relación con

68. Ibid., pág. 138

69. Comisión Colombiana de Juristas. Superando el dilema de la participación. El funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas. Bogotá D.C., noviembre de 2020, pág., 79.

la entrega de información de organizaciones de víctimas y derechos humanos a la Unidad de Investigación y Acusación sobre asuntos acerca de los cuales la JEP no cuente con información suficiente, el Protocolo de Comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas establece *“las pautas para el intercambio de información y comunicación con las víctimas, sus representantes, organizaciones, demás intervinientes y comparecientes, de tal forma que a partir de una comunicación reparadora, protectora y pedagógica las víctimas tengan más garantías para ejercer de forma efectiva sus derechos, desde la perspectiva de la justicia restaurativa y teniendo en cuenta los enfoques territorial, étnico, diferencial y de género incluidos en el Acuerdo Final”*⁷⁰.

La tarea relacionada con la consulta a pueblos indígenas sobre el componente de justicia del SIVJRN se había calificado como completa en el Informe UNO, en la medida en que se realizó el proceso de consulta previa. En esta ocasión se resalta que el pueblo Awa y los pueblos Nasa y Misak pidieron que se acreditara su territorio como víctima, por lo que *“la Sala de Reconocimiento no se limitó a reconocer como víctimas a los resguardos y cabildos y como intervinientes especiales a las autoridades indígenas, sino que, además, reconoció como víctimas los territorios de estos pueblos, de conformidad con sus solicitudes”*⁷¹.

La participación en la Reparación

Las tareas asociadas con el numeral 5.1.3 Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz presentan distintos niveles de avance. En relación con los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, a diciembre de 2017 las FARC habían realizado seis de ellos. Sin embargo, desde entonces no se lleva a cabo ninguno. Como señala la STCIV, *“existe un bloqueo en este componente, especialmente por parte del Gobierno nacional, y que desde el 2019 no ha conocido de ningún acto de reconocimiento y solicitud de perdón”*⁷².

Por otro lado, la STCIV *“no tiene conocimiento sobre avances significativos en la implementación de acciones y medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva -PIRC- de los Sujetos de Reparación Colectiva (...) Con corte a 31 de marzo de 2021, la UARIV reportó el 100% de cumplimiento de la implementación*

70. Jurisdicción Especial para la Paz - JEP. Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá D.C., diciembre de 2020, pág. 48.

71. Comisión Colombiana de Juristas. Superando el dilema de la participación. El funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas. Op.cit., pág., 74.

72. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 240.

del PIRC de 28 sujetos y el fortalecimiento de dos planes integrales, de un universo de 792 SRC. De este total, 150 SRC se encuentran en fase de implementación, 55 en caracterización del daño y 39 en fase de diagnóstico”⁷³.

El Modelo de Reparación Colectiva fue establecido mediante la Resolución 3143 del 23 de julio de 2018, y contempla ajustes para la ruta operativa e instancias de participación como los Comités de Impulso y los Grupos de Apoyo. Entre 2018 y 2020 se activaron 382 espacios de participación, “sin embargo, no en todos los casos se han implementado desde la UARIV procesos intencionados de fortalecimiento de la participación efectiva de las mujeres en estos espacios”⁷⁴.

El numeral 5.1.3.7 *Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas* incluye tres tareas participativas. En relación con el amplio proceso participativo para la adecuación y fortalecimiento de la Ley 1448 de 2011, el Instituto Kroc señaló desde 2019 que “el proceso amplio de participación (PAP) se llevó a cabo en marzo y abril de 2017, esto representa los niveles de implementación completa”⁷⁵. Sin embargo, no hay evidencias de que dicho proceso haya contemplado acciones de ampliación y fortalecimiento de las instancias de participación existentes para las víctimas. Además, la reforma de la Ley 1448 no se materializó hasta el 8 de enero de 2021, con la sanción de la Ley 2078 de 2021, que prorrogó su vigencia hasta 2031 pero no incorporó modificaciones sustanciales.

Por último, a pesar de que durante 2020 se adelantó la modificación y actualización del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas⁷⁶, no se encontró información relacionada con los avances en materia de veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes ni de la promoción de mecanismos de participación y de veeduría al fondo de reparación para las víctimas.

Participación y garantía de derechos humanos

Finalmente, en relación con el numeral 5.2.3 *Prevención y protección de los derechos humanos*, se evidenció que la tarea relacionada con el diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales mantiene un avance intermedio.

73. Ibid., pág. 241.

74. Grupo de Género en la Paz - GPAZ. La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 62.

75. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 142.

76. Ver: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/protocolo-de-participacion-efectiva-de-las-victimas/9025>

Tras la presentación en octubre de 2018 de los resultados de la fase de alistamiento para la construcción participativa del PNADDHH, hubo una parálisis en el proceso, en parte explicada por el cambio de Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y las Relaciones Internacionales. Durante 2020 se reactivaron algunas instancias de participación para la construcción del PNADDHH, sin embargo, como señala GPAZ, “redes de organizaciones defensoras de derechos humanos participantes en el proceso de construcción de este plan han manifestado recientemente que la fase actual, que se lleva a cabo en diferentes regiones del país, desconoce acuerdos que fueron definidos en la Instancia Nacional de Coordinación. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos está actuando de manera unilateral en la construcción del Plan”⁷⁸.

Frente a la tarea correspondiente a la creación de una comisión asesora convocada por la Defensoría del Pueblo para asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las organizaciones de derechos humanos, en materia de derechos humanos y paz, la Defensoría expidió la Resolución 519 del 11 de abril de 2019 que crea la comisión, define su objeto, funciones, criterios de conformación. La Comisión cuenta con la participación de representantes de las plataformas nacionales de derechos humanos, ha sesionado y presentado retroalimentación frente a los avances presentados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos en relación con la construcción del PNADDHH⁷⁷.

Balance de las Tareas de Participación

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV)			
Punto	Tarea	Comentario	Balance
5.1.1.1.1	Proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto, tanto individuales como colectivas.	La CEV puso en práctica una metodología de diálogo social a partir de la cual ha realizado Encuentros por la Verdad y la Dignidad de las Víctimas y Diálogos para la No Repetición, entre otros. Se realizaron varios Encuentros por la Verdad y otros actos.	Completo
5.1.1.1.4	Espacios territoriales, temáticos, institucionales, de organizaciones, de situaciones y casos emblemáticos para escuchar a las víctimas.		Intermedio

77. Grupo de Género en la Paz – GPAZ. La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 64.

78. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 264.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
5.1.1.1.4	Estrategia de relacionamiento entre la Comisión y las víctimas y sus organizaciones.	El protocolo se encuentra en implementación. 855 informes y 346 casos recibidos.	Completo
5.1.1.1.4	Grupo de trabajo de género para la inclusión de este enfoque y coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI.	Funcionamiento ininterrumpido de la Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género de la CEV.	Completo
5.1.1.1.10	Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión con participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos.	Avances en la consolidación de redes de aliados y en la estructuración y conformación del Comité de seguimiento.	Mínimo

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto (UBPD)

Punto	Tarea	Comentario	Balance
5.1.1.2	Participación de organizaciones de víctimas y DDHH en la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y en el diseño, puesta en marcha y desarrollo de funciones de la UBPD.	Elaboración y puesta en marcha de lineamientos de participación en procesos de búsqueda y de participación de familiares. Asesoría y orientación, relacionamiento con organizaciones de sociedad civil.	Intermedio
5.1.1.2	Participación de organizaciones de víctimas y DDHH en el diseño y puesta en marcha un plan nacional que establezca las prioridades y los planes regionales de la UBPD.	Se llevó a cabo la construcción participativa del Plan Nacional de Búsqueda.	Intermedio
5.1.1.2	Proceso especial de aporte y recolección de información estrictamente humanitario entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y organizaciones de víctimas y DDHH, incluyendo la creación de una unidad especial de alto nivel.	La UBPD ha realizado múltiples acuerdos para avanzar en el cumplimiento de esta tarea. No obstante, no se encontró información adicional sobre el cumplimiento de esta tarea.	Intermedio

Jurisdicción Especial para la Paz			
Punto	Tarea	Comentario	Balance
5.1.2	Participación de las víctimas en el componente de justicia del SIVJRNR.	La JEP elaboró y puso en marcha el Manual para la Participación de las Víctimas, que se reconoce como un gran avance, pese a que deba ser mejorado en algunos aspectos.	Intermedio
5.1.2	Audiencias públicas en presencia de las organizaciones de víctimas.	Desde mayo de 2019, como resultado de un recurso de reposición interpuesto por organizaciones de víctimas y defensoras de derechos de las víctimas, se implementaron garantías para su participación.	Intermedio
5.1.2	Entrega de información a la Sala de definición de situaciones jurídicas por las organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos y procesos que hacen parte de la Cumbre Agraria, étnica y popular.	Existe una guía para la presentación de informes y el plazo para hacerlo se amplió hasta septiembre de 2021.	Intermedio
5.1.2	Entrega de información de organizaciones de víctimas y DDHH a la unidad de investigación y acusación sobre asuntos acerca de los cuales la JEP no cuente con información suficiente.	El Protocolo de Comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas establece pautas para el intercambio de información.	Intermedio
5.1.2	Consulta a pueblos indígenas sobre el componente de justicia del SIVJRNR.	Se realizó el proceso de consulta previa con pueblos étnicos. A partir de solicitudes realizadas por el pueblo Awa y por los pueblos Nasa y Misak, la Sala de Reconocimiento admitió como víctimas a los resguardos y cabildos, al igual que a sus territorios.	Completo
5.1.2	Mecanismo de consulta con los representantes de las víctimas residentes en el lugar de ejecución de los proyectos de reparación.	No se encontró información específica sobre avances en este punto.	Ninguno

Reparación			
Punto	Tarea	Comentario	Balance
5.1.3.1	Diálogo con organizaciones de víctimas y de DDHH sobre los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.	A diciembre de 2017 la FARC había realizado seis actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva. Sin embargo, desde entonces no ha habido avances.	Mínimo
5.1.3.3.2	Elaboración participativa de un plan de acción de reparación colectiva.	La UARIV ha propiciado espacios de participación en el marco de la implementación de la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, con alcances limitados en términos de incidencia y de garantías de participación para mujeres víctimas y mujeres LBT.	Intermedio
5.1.3.3.2	Mecanismos de participación en la ejecución de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial.		Intermedio
5.1.3.7	Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas- Ley 1448.	Entre marzo y abril de 2017 se llevó a cabo un proceso de consulta sobre las reformas requeridas, sin acciones específicas en materia de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para su participación en él. La Ley 1448 fue prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, sin incluir modificaciones sustanciales.	Intermedio
5.1.3.7	Veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes, a nivel local y nacional en el proceso de adecuación y fortalecimiento participativo de política de atención y reparación integral a víctimas.	No se encontró información sobre avances en esta tarea.	Ninguno
5.1.3.7	Promoción de los mecanismos de participación y de veeduría de las víctimas al fondo de reparación para las víctimas de la violencia.	No se encontró información sobre avances en esta tarea.	Ninguno
5.2.3	Participación efectiva de organizaciones de defensores/as de DDHH y movimientos sociales en el diseño, elaboración y ejecución del Plan Nacional en Derechos Humanos.	Se han realizado, de manera intermitente, escenarios de construcción participativa pero no se ha avanzado en la formulación definitiva del PNADDHH.	Intermedio
5.2.3	Participación de representantes de organizaciones de DDHH en la Comisión Asesora de DDHH.	La Defensoría del Pueblo creó la Comisión Asesora mediante la Resolución 519 de 2019 y ha funcionado a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia de COVID-19.	Completo

6. Mecanismos de Implementación, verificación y refrendación

Con la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), el Acuerdo de Paz se propuso contar con un mecanismo orientado a la resolución de diferencias, hacer el seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulsar y hacer seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; elaborar normas de seguimiento a la implementación; y recibir insumos de instancias encargadas de la implementación. La comisión está integrada por tres representantes del Gobierno nacional y tres representantes de las FARC-EP en su momento y actualmente por representantes del partido político surgió de su tránsito a la vida legal⁷⁹. A la CSIVI le correspondió discutir y aprobar el Plan Marco de Implementación (PMI) de los acuerdos sobre la base del borrador que presentó el Gobierno nacional. El PMI debió incluir los propósitos y objetivos del Acuerdo Final, así como las metas e indicadores, y la priorización y secuencia de las medidas necesarias para su implementación, las fuentes de financiación y las entidades responsables de hacerlo⁸⁰. Como se observa, su papel es crucial para el cumplimiento y seguimiento de lo acordado.

La STCIV en el Octavo informe de Verificación señala que se mantienen los llamados de atención de anteriores informes respecto al avance de la comisión de seguimiento. *“Persisten los desafíos relacionados con el buen desempeño de la CSIVI, que a la fecha de corte de este informe presenta los problemas señalados en el Séptimo Informe de Verificación de esta ST: escasa interlocución con la sociedad civil; escasa interlocución con el componente de acompañamiento internacional; poca utilización de la CSIVI como mecanismo para la resolución de controversias”*⁸¹. Por su parte, el Instituto Kroc señala a este respecto que hay un retroceso en la implementación de las disposiciones contenidas en el Punto 6 debido *“a la falta de sesiones ampliadas periódicas y a la ausencia de comunicados conjuntos que dieran cuenta de consensos entre los componentes de Gobierno y FARC de la CSIVI en temas importantes como la revisión de prioridades del PMI”*⁸².

De igual modo, la STCIV expresa que, respecto a los compromisos señalados, *“la CSIVI no ha establecido los parámetros para que el Gobierno realice la revisión del PMI”* pese a que el componente FARC de CSIVI ha señalado en varias oportunidades

79. Mesa de Conversaciones. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Op.cit., pág. 196.

80. Ibid., pág. 197.

81. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 228.

82. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág. 146.

la importancia de hacerlo, en tanto “las condiciones para la implementación (presupuestal, territorial e institucional) han cambiado⁸³. También persisten dificultades que obstaculizan la transparencia del proceso y el desarrollo adecuado de la veeduría ciudadana. De acuerdo con la STCIV, a noviembre de 2020 la totalidad de los indicadores del PMI no cuenta con ficha técnica aprobada luego de tres años de su aprobación: de los 501 indicadores, al 17 de noviembre de 2020, 399 cuentan con fichas técnicas aprobadas y 395 se han cargado en el SIPO. Lo más preocupante para la STCIV es que *“el SIPO no permita dar cuenta del avance de los proyectos, programas y políticas implementados en los territorios ni un mecanismo que dé cuenta del seguimiento a los recursos para la implementación, como lo establecen el A.F. y el Decreto 1829 de 2017”*⁸⁴.

Precisamente, en diciembre de 2020, mediante el Decreto 1778 se transfiere la administración del SIPO al Departamento Nacional de Planeación y se establecen lineamientos para el funcionamiento y seguimiento del “Portal para la Paz”. Si bien esta decisión puede significar una mejora, una dificultad que persiste es la falta de ficha técnica en un importante número de indicadores del PMI⁸⁵.

En cuanto al proceso de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET, el Ministerio de Interior da cuenta de la creación de 17 veedurías en esas zonas y la capacitación de estas a lo largo de 2020⁸⁶. No obstante, no existe información disponible sobre las acciones de estas veedurías, como tampoco informes de seguimiento. Además, carece de una herramienta o canal efectivo para que la ciudadanía y las organizaciones sociales realicen denuncias de corrupción relacionadas con la implementación del Acuerdo. La Procuraduría General de la Nación señala igual preocupación toda vez *“que a casi cuatro años desde la firma del Acuerdo y con la serie de acciones y la magnitud de los recursos públicos que se destinan a la implementación de este, estas medidas siguen sin estar disponibles para que la ciudadanía y demás entidades puedan vigilar y monitorear la implementación, más aún si se tiene en cuenta que varias de las medidas no implican un nuevo desarrollo y guardaban correspondencia con la normatividad e institucionalidad ya existente”*⁸⁷.

83. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 16.

84. Ibid., pág. 17. El decreto 1829 de 2017 es el que crea el SIPO.

85. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., págs. 326 - 328.

86. Ministerio del Interior. Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz. Enero - diciembre de 2020, pág. 42.

87. Procuraduría General de la Nación. Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 599.

En relación con el capítulo étnico, el balance general es desalentador. En el fast track se consultó únicamente una norma ante el espacio de consulta previa de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera, lo cual representa una transgresión a los derechos de estas etnias, y vulnera la igualdad que plantea el acuerdo teniendo en cuenta las normas que sí se consultaron tanto con la población indígena como la población Rrom. Sin embargo, pese a lo manifestado anteriormente, se vulnera también el derecho de consulta previa a los pueblos indígenas, lo cual se evidenció tras la radicación de una versión del proyecto de decreto ley del Fondo de tierras ante la Mesa Permanente de Concertación que además de ser diferente a lo establecido por la CSIVI, a través de los instrumentos proporcionados por su decreto beneficiaba a los grandes propietarios, procediendo así en oposición al Acuerdo. El Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano por su parte, denuncia una regresividad en el derecho de consulta previa, expone además una discriminación institucional sistemática de las comunidades negras en la implementación del Acuerdo, haciendo énfasis en las “omisiones legislativas” exclusión de medidas afirmativas, invisibilización en las políticas públicas y presupuestos discriminatorios⁸⁸.

Sin embargo, se resaltan los avances en la formalización de territorios de comunidades étnicas, así como el diseño de una guía metodológica para la gestión catastral con presencia en pueblos étnicos. Sin embargo, la STCIV ha alertado sobre la ausencia de medidas diferenciales para comunidades étnicas⁸⁹. También se logró establecer, diseñar y acordar con las autoridades étnicas y sus organizaciones, 116 rutas concertadas en el marco del Mecanismo Especial de Concertación. No obstante, las comunidades perciben que sus propuestas no se tuvieron en cuenta en los PATR finales y expresan la preocupación de que la proyección del trabajo con los MEC no se extienda más allá de la planificación. Además, tanto la STCIV como la misma IEANPE han alertado a lo largo del 2020 sobre las barreras a la participación étnica en las diferentes instancias creadas en el marco de la implementación.

También se presentan importantes retrasos en materia de concertación para el desminado humanitario, como también en el proceso de retorno, devolución y restitución de sus territorios debido a condiciones de seguridad insuficientes. Igualmente, el componente FARC del Consejo Nacional de Incorporación ha señalado una serie de inconsistencias frente al proceso de reincorporación: la falta de claridad sobre el programa y su articulación con las entidades responsables.

88. Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana - CONPA. Balance de la implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá D.C., marzo de 2020, pág.9.

89. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit.

La única tarea en la cual se han presentado avances significativos ha sido en la participación y consulta en la definición de mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados con los pueblos étnicos. El Instituto Kroc⁹⁰ indica que se han presentado avances significativos en el reconocimiento de las autoridades étnicas por parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), especialmente en relación con la incorporación de grupos y direcciones étnicas al interior de las entidades. Igualmente, se han adelantado procesos de pedagogía y diálogo con los pueblos étnicos para el esclarecimiento de la verdad.

Por último, el OPIAF alerta sobre la delicada situación en la que se encuentra la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE). En el año 2020, la IEANPE emitió una declaración sobre el estado actual de la Instancia y denunció el incumplimiento del Estado al no convocar la IEANPE a todas las sesiones de la CSIVI, y de las demás instancias del orden nacional encargadas del proceso de cumplimiento de lo acordado. Esto perjudica de manera alarmante la efectiva y oportuna implementación del capítulo étnico en el Acuerdo Final.

En síntesis, de las 15 tareas participativas que el OPIAF identificó en el punto Implementación, Verificación y Refrendación, en el año 2020, solo 1 tarea estaba completa (la Instancia especial de género que ya se había cumplido), 5 tareas tienen nivel intermedio de cumplimiento, 7 alcanzan solo un avance mínimo y 2 tareas no tienen ningún avance. Comparativamente con el Informe UNO del OPIAF, se tenían 4 en nivel intermedio, 7 en nivel mínimo y 3 tareas participativas sin ningún grado de avance. En este Informe DOS se pudo verificar el retroceso de algunas como, por ejemplo, la Urna de Cristal que estaba a cargo del mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas ciudadanas respecto a hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo Final, y que dejó de hacerlo porque estaba más allá de sus funciones.

90. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia.

Balance de las Tarea de Participación

Implementación, Verificación y Seguimiento			
Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.1	Instancia especial de género para la interlocución permanente con la CSIV.	<p>Los criterios para su conformación fueron definidos por la CSIV (Comunicado Conjunto N. 18 del 11 de abril de 2017). Se instala el 28 de julio de 2017, y está conformada por representantes de las organizaciones de mujeres pertenecientes a los sectores de víctimas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, LGBTI, territoriales y nacionales.⁹¹</p> <p>Además de las reuniones ordinarias de la instancia y encuentros con otras instancias, organizaciones y entidades gubernamentales, la instancia especial de género ha tenido representación en diversos espacios nacionales, internacionales y territoriales, y ha elaborado documentos de recomendaciones al PMI, sobre el balance de las medidas de género en el PMI, la participación de las mujeres en zonas PDET, balance de la situación de las mujeres en el PNIS, recomendaciones para el PND, entre otros. En medio de las dificultades de movilidad durante el año 2021 se eligieron las nuevas integrantes nacionales y territoriales para el espacio mediante las asambleas convocadas para su elección.</p>	Completo
6.1.5	Mecanismos periódicos de rendición de cuentas.	<p>El Decreto 1778 de diciembre de 2020, transfiere la administración del SIPO al Departamento Nacional de Planeación y establecen lineamientos para el funcionamiento y seguimiento del "Portal para la Paz". El decreto dispone que el SIPO tendrá tres componentes: avances físicos, avances financieros y seguimiento. Respecto al Portal para la Paz, este contendrá información pública sobre el Acuerdo Final, los informes de avance del cumplimiento a los compromisos del PMI, la ejecución de recursos de la implementación, informes de la gestión que se realiza en el marco de la CSIV; información sobre los mecanismos de participación ciudadana establecidos para el seguimiento a la implementación; e información georreferenciada de la inversión pública destinada para la implementación del Acuerdo, entre otros aspectos. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe esta información no se encuentra con las características establecidas.</p>	Intermedio

91. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. Informe sobre el funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, Bogotá D.C., noviembre 21 de 2019.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.1.5	Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET.	<p>En 2020 el Instituto de Estudios del Ministerio Público evidenció que existen solo dos observatorios de transparencia que se encuentran en zonas con PDET. En cuanto a las veedurías ciudadanas, se han creado 17 en los municipios con PDET desde la firma del Acuerdo, de las cuales dos están relacionadas directamente con dinámicas de la implementación del Acuerdo.</p> <p>En su informe de rendición de cuentas, el Ministerio del Interior⁹² informó sobre la realización de talleres de capacitación sobre control social y veedurías ciudadanas a lo largo del año 2020, que beneficiaron a 820 personas en 15 departamentos. También se promovió la Escuela Virtual de control social que comenzó a funcionar tras los anuncios de aislamiento preventivo en el marco de la pandemia. Sin embargo, no se reportan resultados de estos talleres, más allá del número de asistentes.</p>	Mínimo
6.1.5	Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de ciudadanos/as, organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo.	<p>Con corte de 2020, no existe una herramienta para que los ciudadanos y organizaciones sociales realicen denuncias de corrupción relacionadas con la implementación del Acuerdo. En el año 2018, la estrategia “Es Denunciando”, liderada por Urna de Cristal, se encontraba en funcionamiento, hasta que dicho equipo notificó no poder seguir teniendo este desarrollo en su página web “toda vez que implicaba una responsabilidad legal en la respuesta de las denuncias que se tramitaban a través de la herramienta que habían previsto”⁹³.</p>	Ninguno
6.1.7.1	CSIVI Ampliada (con participación de la sociedad civil).	<p>No se evidencia avances sobre la creación de comisiones temáticas o territoriales que permita la participación de la sociedad civil. Además, en el año 2020 el Centro de Pensamiento y Diálogo Político⁹⁴ alertó sobre la carencia de la periodicidad acordada de las sesiones y la pérdida de relevancia del espacio por tratar principalmente asuntos formales y de trámite. En consecuencia, el componente FARC se retiró temporalmente de la CSIVI y, una vez superada esta situación, gracias a un pronunciamiento del Gobierno sobre el rol de Cuba en el Acuerdo, se retomaron sesiones a finales de junio de 2020⁹⁵.</p>	Mínimo

92. Ministerio del Interior. Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz, enero – diciembre de 2020.

93. Procuraduría General de la Nación. Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Op.cit., pág. 605.

94. CPDIPO. “El enfoque étnico: radiografía de un propósito pospuesto”, Cuadernos de la Implementación 17, Bogotá D.C., julio de 2020.

95. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit., pág.149.

Capítulo Étnico

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.2.3	Consulta previa libre e informada a los pueblos étnicos para la implementación de los acuerdos.	<p>La Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia⁹⁶ advirtió que durante el fast track solo se consultó una norma ante el espacio de consulta previa de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. Por su parte, la STCIV⁹⁷ señala un estancamiento con respecto a la participación y la consulta previa de los pueblos y comunidades étnicas en la implementación del A.F. A su vez, la Contraloría General de la República⁹⁸ expresa que se ha subestimado “la importancia de la concertación y de la consulta previa con las comunidades étnicas” y advierte sobre la existencia de un riesgo de incumplimiento de las salvaguardas étnicas dados estos escasos niveles de concertación y consulta de los programas centrales del AFP. En algunos casos, se alertan riesgos de regresividad en los derechos adquiridos por estos pueblos, especialmente el correspondiente al acceso a la tierra. Además, no existen actualmente las garantías de seguridad y protección mínimas para las comunidades étnicas y sus liderazgos⁹⁹.</p> <p>En el caso específico de los PDET y PNIS, el Informe del Instituto Kroc¹⁰⁰ alerta sobre los conflictos interculturales entre campesinos y comunidades étnicas por la ausencia de consulta previa con las comunidades étnicas debido a la dificultad de adelantar reuniones y talleres durante la pandemia.</p>	Mínimo

96. ONIC. Comisión Étnica para la Paz y la Alta Instancia de Pueblos Étnicos de Paz de Colombia presentaron preocupaciones al Consejo de Seguridad de la ONU, 12 de julio de 2019.

97. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit.

98. Contraloría General de la República – CGR. Tercer informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2019 Énfasis Vigencia 2018. Bogotá D.C., julio de 2019, pág.288.

99. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit.

100. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Reconocimiento y garantías para la protección y la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz. Informe especial sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia. Período de estudio: noviembre de 2016 a mayo de 2020. Bogotá D.C., enero de 2021.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.1.5	Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET.	<p>La ANT reportó a diciembre de 2020 la finalización de 25 formalizaciones de territorios de comunidades étnicas en beneficio de 3.873 familias; 13 constituciones y 5 ampliaciones para resguardos indígenas; y la finalización de 7 titulaciones colectivas para consejos comunitarios¹⁰¹. Igualmente, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) reporta avances en la construcción de una guía metodológica para la gestión catastral multipropósito en territorios con presencia de pueblos étnicos “en la cual se establecerán los lineamientos para la inclusión del enfoque diferencial en la operación catastral, así como los diferentes escenarios de interlocución y participación de las comunidades”. Sin embargo, esta guía no ha sido construida juntamente con las comunidades¹⁰².</p> <p>Además, las comunidades han expresado preocupación por la georreferenciación exclusiva de los resguardos indígenas y no de las áreas de ocupación ancestral no formalizadas. Por último, la STCIV¹⁰³ destaca el avance en la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras — SIAT— (Decreto 1330 de 2020). Sin embargo, la norma no incluye medidas diferenciales para las comunidades étnicas.</p>	Mínimo
6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en PDET.	<p>Según la CPEC, “de los 115 pueblos indígenas reconocidos en Colombia, el 50,4% han participado de manera directa o a través de las instancias representativas en la definición de sus prioridades traducidas en iniciativas en la construcción de la visión de territorio consignados en los PATR y PDET”¹⁰⁴.</p> <p>Igualmente, se logró establecer, diseñar y acordar con las autoridades étnicas y sus organizaciones, 116 rutas concertadas</p>	Intermedio

101. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit., pág. 18.

102. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Bogotá D.C., mayo de 2021, pág. 34.

103. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit.

104. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS Op.cit., pág. 14.

Punto	Tarea	Comentario	Balace
6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en PDET.	en el marco del Mecanismo Especial de Concertación (DNP, 2021) ¹⁰⁵ . Sin embargo, las comunidades perciben que sus propuestas no se tuvieron en cuenta en los PATR finales y expresan la preocupación de que la proyección del trabajo con los MEC no se extienda más allá de la planificación. De igual forma, se identificó la exclusión de las personas étnicas que viven por fuera de los territorios colectivos, como fue el caso del Sur de Bolívar, y la ausencia de las propuestas de las mujeres en los planes finales. La Consejería Presidencial para la Estabilización también identificó que la metodología participativa al inicio de los ejercicios de planeación participativa en el marco de los PATR y PDET de parte de la ART impidió abordar problemas estructurales. También se presentaron falencias de información y falta de capacitación en enfoque diferencial a los funcionarios, así como la ausencia del Ministerio del Interior en todo el proceso, derivando en dificultades a la hora de concretar las rutas.	Intermedio
6.2.3.b	Participación de representantes de autoridades étnicas y sus organizaciones en las diferentes instancias que se creen en el marco de en la implementación del Acuerdo.	El Instituto Kroc ¹⁰⁷ señala que existen avances con relación a la participación de las comunidades étnica en las instancias nacionales y locales para la implementación y seguimiento al Acuerdo Final. Se destaca la participación en la IEANPE, el Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia, los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y la construcción de los PDET. Actualmente, las comunidades étnicas son representadas en el CNPRC por Francia Márquez y Ariel Rosebel Palacios Angulo. Sin embargo, tanto la STCIV como la misma IEANPE ¹⁰⁸ han alertado a lo largo del 2020	Mínimo

105. Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), 6 de julio de 2021, disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>

106. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Op.cit.,

107. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit.

108. Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IEANPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las GAR-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE, 18 de junio de 2020.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.2.3.b	Participación de representantes de autoridades étnicas y sus organizaciones en las diferentes instancias que se creen en el marco de en la implementación del Acuerdo.	sobre las barreras a la participación étnica en las instancias creadas en el marco de la implementación, así como en el cumplimiento del enfoque étnico en el Acuerdo de Paz. La IEANPE emitió un comunicado el 27 de febrero de 2020 denunciando los incumplimientos por parte del Gobierno al no poner en funcionamiento el plan de trabajo presentado por la instancia y aprobado por la CSIVI. Asimismo, señala que no se ha convocado a esta instancia a todas las sesiones de la CSIVI y demás instancias del orden nacional encargadas de la implementación del Acuerdo.	Mínimo
6.2.3.d	Participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS.	<p>La Consejería Presidencial¹⁰⁹ señala que el PNIS no cuenta con un enfoque étnico-territorial ni con una hoja de ruta étnica para sujetos colectivos, lo que ha impedido el cumplimiento del enfoque étnico incluido en el Acuerdo Final. Como la ST mencionó en el 1er Informe de Verificación del Enfoque Étnico, “el Decreto Ley 986 de 2017, no ha sido consultado con las comunidades étnicas, por lo cual el Gobierno Nacional afirmó que expedirá unos lineamientos para la armonización del marco jurídico del PNIS con los usos y costumbres de las comunidades étnicas”¹¹⁰.</p> <p>Sin embargo, a la fecha la STCIV no ha tenido conocimiento de acciones concretas en el avance de dichos lineamientos, ni en el diálogo y la concertación con las comunidades para la armonización del marco jurídico del PNIS. Por su parte, el Instituto Kroc¹¹¹ identificó que en el año 2019 se registró una participación de 45 representantes de los pueblos étnicos en la Comisión Municipal de Planeación Participativa (CMPP) en los municipios de Miranda y Jambaló en el departamento del Cauca y Tumaco en Nariño, y 12 representantes en el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES) en los mismos municipios. Sin embargo, se contó con una participación limitada de mujeres indígenas, afrodescendientes y del pueblo Rrom en estos espacios.</p>	Ninguno

109. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). Avanza la sustitución con Legalidad: Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS. Op.cit., pág. 88.

110. Ibid.

111. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.2.3.d	Participación de los pueblos étnicos y sus organizaciones en el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional.	Según la STCIV ¹¹² , hay 26 territorios étnicos que cuentan con un proceso de concertación para iniciar procesos de desminado humanitario. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), entidad responsable del cumplimiento del indicador sobre la liberación y saneamiento de los territorios étnicos en presencia de MAP/MUSE, ha realizado una serie de reuniones con el fin de brindar lineamientos y realizar procesos de concertación con las comunidades (SIPO, 2020). Se destacan avances en la interlocución con los pueblos étnicos como el Consejo Comunitario La Alsacia en Buenos Aires, Cauca, y el pueblo Nukak de San José del Guaviare. Sin embargo, según la OACP, las condiciones de seguridad en los territorios, y la pandemia han traído retrasos en las actividades de desminado, por lo que se ha planteado extender el plazo de este indicador, inicialmente previsto para cumplimiento en 2018. Por tanto, si bien el cumplimiento del indicador fue del 100% para los años de 2018 y 2019, para el 2020 la ejecución fue del 57,14%, según el reporte de SIPO (2020).	Intermedio
6.2.3.d	Participación de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el desarrollo del programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de sus territorios.	El segundo informe étnico CINEP-CERAC ¹¹³ identifica avances en la construcción conjunta y participativa de algunos Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), de algunos Planes de Retorno y Reubicación y su articulación con los PATR. No obstante, solo se reportan avances de gestión significativos con el pueblo indígena Nukak (Kroc, 2020) ¹¹⁴ . Además, la STCIV advierte que, a pesar de que las medidas de reparación se hayan incluido en los PATR, no significa que su implementación sea efectiva. Además, hay casos en los que se han emitido conceptos favorables para avanzar en las medidas de retorno, pero las condiciones de seguridad han impedido que el proceso culmine.	Mínimo

112. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC - STCIV. Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Op.cit.

113. Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP - CERAC. Segundo informe de verificación a la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo de Paz en Colombia.

114. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Op.cit.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.2.3.e	Participación y consulta en la definición de mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos.	El Instituto Kroc (2020) ¹¹⁵ indica que se han presentado avances significativos en el reconocimiento de las autoridades étnicas por parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), especialmente en relación con la incorporación de grupos y direcciones étnicas al interior de las entidades. La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) cuenta con la Dirección de Pueblos Étnicos, creada como resultado de acuerdos con la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas (MPC). En su informe de rendición de cuentas de 2019, la CEV señala que se adelantaron 29 procesos de pedagogía y diálogo con los pueblos étnicos para el esclarecimiento de la verdad (Kroc, p.41). La CEV también ha establecido acuerdos con las comunidades indígenas y las comunidades afrodescendientes para tener en cuenta sus aportes en el esclarecimiento de la verdad en sus territorios. Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) también cuentan con grupos de enfoque étnico, cuya labor es el relacionamiento y coordinación con autoridades étnicas. Algunos retos que identifica Kroc relacionadas con la participación de las comunidades son el "fortalecimiento de las estrategias que permitan a las comunidades hacer contribuciones a la verdad en medio del conflicto armado que persiste en los territorios étnicos" (p.42) ¹¹⁶ .	Intermedio
6.2.3.e	Concertación con organizaciones y pueblos étnicos sobre medidas de reincorporación.	De acuerdo con la STCIV en su informe de seguimiento a la implementación del enfoque étnico, se destacan como avances las acciones realizadas por el Gobierno Nacional y las organizaciones étnicas en la creación de los lineamientos del "Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación	Intermedio

115. Ibid.

116. Ibid.

Punto	Tarea	Comentario	Balance
6.2.3.e	Concertación con organizaciones y pueblos étnicos sobre medidas de reincorporación.	social y económica con enfoque diferencial étnico y de género". Sin embargo, el componente FARC del Consejo Nacional de Incorporación ha señalado una serie de inconsistencias. Además, según el Plan Marco de Implementación, el programa debía estar listo en 2018. Todo lo anterior dificulta la transversalización del enfoque étnico en el proceso de reincorporación para los excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos.	Intermedio
6.2.3.f	Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos.	En el año 2020, la IEANPE emitió una declaración sobre el estado de la Instancia y denunció el incumplimiento del Estado al no convocar la IEANPE a todas las sesiones de la CSJM, y de las demás instancias del orden nacional encargadas del proceso de cumplimiento de lo acordado, lo que ha hecho imposible afirmar el capítulo transversal étnico del Acuerdo Final y su efectiva y oportuna implementación para hablar realmente de construcción de Paz ¹¹⁷ .	Mínimo

117. Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IEANPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las GAR-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE. Op.cit.

Análisis temáticos

En este apartado del informe se incluye una lectura de foco con el ánimo de profundizar en el análisis realizado en la Matriz de seguimiento de las 114 taras participativas identificadas en el Acuerdo Final. En esta ocasión se trata de una mirada a la dinámica de conformación y consolidación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, a través de estudios de caso realizados en Suárez (Cauca) y en Barranquilla, que permitieron identificar el tipo de obstáculos que enfrentan espacios de participación territorial. Otro estudio de caso se enfoca en la promoción y el desarrollo de la participación de las víctimas a través de los dispositivos institucionales dispuestos para tal fin, así como los que se derivan del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición en Bogotá y la estrategia de los PDET en Bogotá-Soacha. Finalmente, este informe también incluye un balance de la participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz, así como las posibilidades de fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas en esa Jurisdicción.

Voluntad institucional para los Consejos Territoriales de Paz: La experiencia de un distrito especial y un municipio PDET

Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulos Costa Atlántica y Suroccidente

Introducción

Con la firma del Acuerdo Final, la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización se erigieron como principios básicos para la superación del conflicto armado en Colombia. Una de las fórmulas establecidas para cristalizar este propósito se incluyó con el compromiso del Gobierno Nacional de crear el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y la Convivencia con la función de asesorar y acompañar al gobierno en los derroteros que deberán dar curso a los mecanismos y acciones que desde la convivencia contribuyan a la construcción de paz y la reconciliación.

Con este propósito se expide el Decreto Ley 885 de 2017 *“para ampliar el alcance del Consejo Nacional de Paz, en términos de la política de reconciliación, paz, convivencia y no estigmatización, sus principios rectores, naturaleza, conformación, funcionamiento y funciones y de esta manera habilitar las herramientas necesarias para la implementación del Acuerdo Final”*, que modifica la Ley 434 de 1998 que

había creado el Consejo Nacional de Paz y los consejos territoriales. El Decreto Ley 885 refrenda estos espacios de participación con la tarea de “*generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización*”, bajo la premisa de que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento y que requiere de espacios que faciliten el desarrollo de la participación ciudadana para lograrlo. En igual sentido el decreto 885, armoniza la función de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia con el Acuerdo Final al tenor del punto 2.2.4., con el propósito asesorar y acompañar a las autoridades locales en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización, en el entendido de que este fin es transversal a los puntos 2 (participación política), 3 (fin del conflicto) y 5 (víctimas). Además, con esta reforma la ciudadanía puede promover la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) y en las funciones que se les asignan a estos espacios está la materialización de los enfoques territorial y diferencial – además del enfoque de participación – en el diseño y aplicación de la política de reconciliación y convivencia y, en general, en la implementación del Acuerdo de Paz y la reconstrucción del tejido social. Sin embargo, la creación y puesta en marcha de estos espacios territoriales no ha sido lo suficientemente activa y efectiva en el país, a cerca de los cinco años de la firma del Acuerdo.

En buena medida, el acompañamiento de la sociedad civil y el apoyo de la cooperación internacional han sido vitales para su impulso. Como lo señala el quinto informe del Instituto Kroc, la Oficina de Alto Comisionado para la Paz (OACP) priorizó la instalación y el fortalecimiento técnico de 529 CTPRC en 2020, la mayoría de los cuales coinciden con municipios PDET, así como también consejos departamentales. No obstante, puntualiza el informe, la asistencia técnica no contribuyó a la articulación de la diversidad de actores, ni a lograr mayor incidencia de las agendas, especialmente de los grupos subrepresentados, ni tampoco logró una más amplia comprensión y apropiación de estos espacios de participación por parte de actores claves del territorio. Más preocupante aun, es que no se avanzó en la ejecución y financiación de planes de acción con compromisos pactados en el Acuerdo Final, como en el caso del capítulo étnico.

Es indudable que los CTPRC han tenido que enfrentar otro tipo de dificultades como las medidas de confinamiento decretadas por la pandemia del Covid- 19 que afectaron, entre otras cosas, los procesos de capacitación que se propuso desarrollar la OACP, así como también limitaron los procesos de acompañamiento de actores de la sociedad civil y la comunidad internacional, además de otras dificultades derivadas de la falta de condiciones de seguridad para el desplazamiento de las comunidades.

A este respecto, el Octavo Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final elaborado por la STCIV destaca el acompañamiento de la OACP y “*el apoyo dado para establecer los protocolos de bioseguridad y poder llevar a*

cabo las sesiones, especialmente a nivel municipal de manera presencial, ya que las reuniones departamentales se han realizado de manera virtual”.

El citado informe resalta la situación de los CTPRC en dos territorios PDET: Catatumbo y Sur de Córdoba. En el primero, la STCIV señala la escasa articulación entre el nivel departamental y municipal. El CTPRC departamental ha promovido iniciativas para la instalación de los Consejos territoriales, pero solo contaron con la participación de algunos municipios de la zona PDET.

Pese a esta situación, para la STCIV la conformación de los CTPRC “sigue teniendo un rol activo en varios de los municipios que conforman esta zona PDET. A nivel general, esta ST destaca la activación de estos espacios en todos los municipios. Sin embargo, hay diferencias importantes entre los mismos, puesto que no todos cuentan con los recursos para su funcionamiento y los espacios no cumplen su rol de influir en la formulación de una política pública en materia de Reconciliación y Convivencia. Cuatro municipios cuentan con un plan de trabajo reglamentado y aprobado (Convención, San Calixto, Sardinata y Tibú). En materia presupuestal, solo los municipios de El Carmen y Sardinata tuvieron recursos de manera continua desde el año 2017. La mayoría de las iniciativas que se trabajan en los Consejos territoriales se centran en actividades para promocionar temas de convivencia, reconciliación y paz”.

Respecto a los Consejos de Paz en la zona PDET del Sur de Córdoba la ST enfatiza en problemas como la falta de una financiación estatal y las condiciones de seguridad que afectan la participación de las comunidades en la zona. En este contexto, la consolidación de los CTPRC se ha dado de manera desigual. Destaca el rol de la sociedad civil en la dinamización y ampliación de estos espacios que continuó luego la OACP con el apoyo de organizaciones como Cordupaz, USAID y OIM, y de otras organizaciones que permitieron continuar en medio del contexto de pandemia. *“La ST resalta, los seminarios de participación promocionados por la Universidad Externado, los cursos de Cultura Democrática por parte de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y el programa de fortalecimiento y alfabetización digital para líderes de los Consejos por parte de la OIM”.*

El escenario descrito por la Secretaría Técnica y el instituto Kroc deja ver las dificultades para la conformación y consolidación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como el papel que pueden cumplir terceros actores que promueven la participación ciudadana y el cumplimiento del Acuerdo Final desde la lógica de construcción de paz territorial.

Con el ánimo de disponer de una mirada enfocada a las dinámicas particulares y diversas que enfrentan estos procesos, el OPIAF desarrolló dos estudios de caso con el propósito de contribuir a la comprensión de las problemáticas tan diversas por la que atraviesan en el ámbito territorial las organizaciones empeñadas en

apoyar a la paz, la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización. Para ello se contó con la contribución de los Capítulos Foro Suroccidente y Foro Costa Atlántica, integrantes de la Fundación Foro Nacional por Colombia, quienes realizaron una lectura de los procesos de los CTPRC del municipio de Suárez, en el departamento del Cauca y del Distrito de Barranquilla, en el departamento del Atlántico, respectivamente.

Para ilustrar las dificultades y los tropiezos que enfrenta el proceso de conformación y la dinámica misma del cumplimiento de su papel en el ámbito territorial, este documento recoge parte de la experiencia que se desprende de dos procesos bien diferentes entre sí, pero sin duda ilustrativos respecto de los retos que enfrenta esta instancia de participación territorial, clave en el proceso de reconciliación y convivencia, a la luz de lo pactado en el Acuerdo Final.

Dinámicas de conformación y formalización de estas instancias de participación

Un primer rasgo que se debe destacar es que fue a partir del activismo de sendos comités de impulso que se movilizó la dinámica de conformación de los Consejos de paz en el municipio Suárez y el distrito de Barranquilla, creados en 2017 y 2018, respectivamente. Gracias a este empuje inicial, se logró la constitución de estas instancias de participación. Con resultados diferentes, como se podrá ver.

El comité que impulsó la conformación y constitución del CTPRC de Suárez contó con el acompañamiento de Foro Capítulo Suroccidente y con el apoyo de la Gobernación del Cauca, la Secretaría de Gobierno del Municipio de Suárez y el Gestor de Paz. La tarea inicial fue capacitar al comité en los temas relativos al marco normativo de los consejos territoriales de paz, sus antecedentes y proyecciones. En este caso, si bien la creación del CTPRC fue una iniciativa local impulsada en el marco de implementación del Acuerdo Final y fue también una apuesta para la institucionalidad, el papel dinamizador y facilitador fue asumido por un actor estratégico en el territorio, que brindó apoyo técnico y asesoría para la instalación y reconocimiento del espacio, en respuesta a las barreras para ejercer la participación ciudadana presentes en la zona, y que persisten en el territorio del Cauca.

La agudización del conflicto armado con el incremento de actores ilegales, reclutamiento forzado de menores, violencia contra líderes lideresas sociales y excombatientes, violencias basadas en género, confinamiento y homicidios entre otros, son dinámicas que afectan y desaceleran las iniciativas de paz. No obstante, el Consejo de paz de Suárez se encuentra activo y funciona alrededor de ejercicios pedagógicos en relación con la importancia del voto informado, la reconciliación y la convivencia, y en especial de la construcción de memoria.

En el caso de Barranquilla, a mediados del 2018 se constituyó un comité de impulso, conformado por alrededor de 20 miembros pertenecientes a distintos sectores sociales como ONG, líderes sociales, y universidades, con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y el delegado de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz. En esta primera etapa la ciudadanía tuvo un papel importante al posicionar en la agenda pública la implementación del Acuerdo con la conformación de los Consejos Territoriales de Paz y se abrió un escenario que permitió trabajar una propuesta de acuerdo para presentar al Concejo Distrital con quienes se comenzó el diálogo para la consolidación de la propuesta. En esta ciudad, como en Suárez, las acciones adelantadas por el comité de impulso abrieron espacios de diálogo con las organizaciones sociales y con integrantes del Concejo distrital. No obstante, en Barranquilla el proceso no ha sido exitoso.

De Suárez se destaca, a diferencia de lo sucedido en Barranquilla, el respaldo de la gobernación del Cauca y la alcaldía de Suárez no solo mediante el acompañamiento al proceso de constitución del CTPRC sino también en el fortalecimiento de las organizaciones en términos de robustecer su capital organizativo.

El Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del municipio de Suarez se creó por medio del Acuerdo Municipal 014 de noviembre de 2017 y se instituyó formalmente el 19 de julio de 2019. La convocatoria a los sectores sociales que lo conformarían tuvo en cuenta la participación previa de campesinos, afrodescendientes y grupos de control social que actuaron en el comité de impulso. Estos movimientos sociales incentivaron y sensibilizaron sobre la importancia de conformar e implementar el Consejo de Paz en el municipio, como iniciativa de la ciudadanía organizada. El mismo día de su formalización se llevó a cabo la primera sesión del CTPRC durante la cual se elaboró el reglamento interno, se conformó la secretaría técnica y se estableció una agenda de trabajo para la formulación del Protocolo de garantías para la protesta social y la Política Pública de Participación Ciudadana.

Este espacio quedó conformado por 19 integrantes (74% mujeres - 26% hombres). En su composición hay representantes de Juntas de Acción Comunal, víctimas del conflicto armado, indígenas, mujeres, afrodescendientes, campesinos, organizaciones ambientalistas, defensa civil y organizaciones que promueven los derechos de la infancia y adolescencia. Por parte de la administración municipal participa el secretario de gobierno, el promotor de juntas de acción comunal, la comisaria de familia y también se cuenta con representantes del Concejo Municipal. La creación del Consejo Territorial de Paz del Distrito de Barranquilla ocurre con la aprobación del Acuerdo No. 002, expedido por el Concejo del Distrital de la ciudad el 25 de febrero de 2019. El CTPRC lo deberán integrar 54 miembros de los cuales 14 corresponden representantes de la alcaldía distrital, el concejo y organismos de

control; el resto corresponden a organizaciones de sociedad civil, gremios y otros. Su proceso ha sido más complejo por la pasividad de la administración distrital para conformar esta instancia de participación. Sólo hasta septiembre de 2020 la alcaldía de Barranquilla emite el decreto 745 *“Por medio del cual se reglamentan los mecanismos de convocatoria, postulación y elección para la conformación del Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia del Distrito de Barranquilla”* que se publica en la página Web de la administración distrital el 21 de diciembre de 2020.

A la fecha de elaboración de este informe, se han elegido 7 representantes correspondientes a los sectores LGBTI, otras iglesias y confesiones religiosas, organizaciones protectoras y en defensa de los derechos de la mujer, organizaciones juveniles, grupos ambientalistas, el partido Comunes y organizaciones que trabajan por el logro de la paz. El total de representantes de los sectores al CTPRC sigue sin completarse. Hace falta elegir 29 consejeros y consejeras.

Condiciones y garantías de funcionamiento de los CTPRC

Las dinámicas hasta el momento expuestas condicionan el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia de Suárez y Barranquilla. Como instancias de participación los Consejos Paz tienen retos en todas las fases de su implementación. Si bien las experiencias retratadas en este informe hacen referencia a dos entidades territoriales muy distintas, son un indicador de la forma como el Estado, en sus distintos niveles actúa –o deja de hacerlo– en el proceso de formalización de estos espacios de participación que cobran gran relevancia en el marco del Acuerdo Final, sin tener en cuenta las particularidades del territorio y mucho menos la capacidad de las administraciones locales para acompañar estos espacios.

En este sentido, y de acuerdo con las dos experiencias examinadas, las acciones de incidencia a nivel local dejan ver la importancia de la iniciativa ciudadana, acompañada por una organización externa que, para el caso de Barranquilla, fue la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), y en el municipio de Suárez, el Capítulo Suroccidente de Foro Nacional por Colombia, con resultados bien diferenciados. Ahora bien, aunque las iniciativas ciudadanas hayan tenido repercusión y, en algunos casos, la generación de planes de acción hubiera contribuido al reconocimiento de los consejos en su región, es aún incipiente la voluntad de los gobiernos locales para articular rutas de trabajo que permitan generar impactos en materia de construcción de paz para ambos escenarios.

La experiencia de Barranquilla, aunque reciente, deja ver que las agendas de paz territorial no son acogidas por todas las administraciones locales con el mismo entusiasmo. En primer lugar, el Acuerdo del Concejo distrital en 2019 para

conformar el espacio fue fruto de la apuesta del Gobierno nacional para promover una conformación “masiva” de los CTPRC, que impulsó la alcaldía distrital en articulación con la OACP e inició acciones de sensibilización y capacitación entre la ciudadanía para reconocer las conflictividades del territorio y, en ese marco, promovió la conformación del Consejo de paz. Sin embargo, esta acción solo logró que el Concejo distrital emitiera el acuerdo de creación, pero la convocatoria para la conformación de la instancia, a cargo del distrito, ha marchado a paso lento.

La expectativa ciudadana que se creó alrededor de la conformación de esta instancia se disipó en tanto no se continuó con los espacios de diálogo ciudadano. Para finales de 2020 y en un contexto de pandemia la Alta Consejería de Paz y Postconflicto le da un nuevo impulso para conformar el Consejo de Paz de Barranquilla; acompaña la convocatoria y se eligen 7 representantes de los diferentes sectores sociales. No obstante, este CTPRC no ha podido operar debido a que no tiene el mínimo de integrantes para hacerlo.

Esta situación permite ver, en primer lugar, la distancia que puede existir entre las metas nacionales respecto al número de CTPRC constituidos que permitan dar cuenta de avances en el cumplimiento del Acuerdo Final, y la voluntad política o, incluso, la capacidad de las alcaldías para hacerlo. Sobre el primer punto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en su Informe de actividades del plan de acción de participación ciudadana y rendición de cuentas (agosto 2019 – octubre 2020) señala que “*apoya técnicamente 529 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, dentro de los que están 32 consejos departamentales 497 consejos municipales*”. Sin embargo, no hay certeza de que estos consejos estén activos, además de que refiere un acompañamiento técnico y financiero a estos espacios, que no se ha visto reflejado, según el análisis a la experiencia de Barranquilla, donde las condiciones de funcionamiento que pasan por lo financiero no han permitido que el proceso de convocatoria e instalación continúe.

SWEl segundo punto de reflexión es la voluntad de la alcaldía distrital que, aunque articuló acciones iniciales con la OACP para la conformación del Consejo de Paz, no generó condiciones para la sostenibilidad de la convocatoria ni de sesiones de instalación. Este resultado es producto de la falta de una verdadera apuesta por la paz en el distrito de Barranquilla, dado que en materia de políticas públicas para acompañar la implementación del Acuerdo de Paz solo está la conformación del CTPRC y el seguimiento se traduce en indicadores de cantidad, que ignoran otro tipo de factores para medir el impacto de programas e iniciativas impulsados por el espacio. También es pertinente indicar que en tanto responde a una agenda institucional del orden nacional, los gobiernos locales no destinan recursos para su fortalecimiento, con lo cual las posibilidades de crear y contar con un espacio de participación efectivamente incidente quedan a la discrecionalidad de los programas de la OACP o de otros actores territoriales que desarrollen acciones con los CTPRC.

En cuanto al Consejo de Paz de Suárez, la experiencia ha tenido impactos a largo plazo, resultado de un acompañamiento más focalizado. Al igual que en Barranquilla, la iniciativa de creación del CTPRC resultó de una acción ciudadana; no obstante, esta fue potencializada por un tercer actor en el territorio, en este caso Foro Suroccidente que dada su trayectoria en la zona como facilitador y mediador con la administración municipal permitió que las iniciativas del Consejo de paz en el municipio se hayan consolidado a través de un plan de acción, cuyas propuestas lograron ser tenidas en cuenta en el Plan de Desarrollo Municipal, con un proyecto que contempla iniciativas del pilar 8 de los PDET (convivencia y reconciliación), que son congruentes con las necesidades del territorio. Entre ellos se resalta la recuperación de la memoria histórica, la atención a líderes y lideresas, defensores de derechos humanos y la implementación de las cátedras de paz.

Si bien los ejercicios de articulación y generación de compromisos con la institucionalidad han pasado por altas y bajas, se ha logrado promover agendas de trabajo en los dos componentes del plan de acción: el fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana en clave de construcción de paz; y la consolidación de una iniciativa de construcción de paz, a partir de las memorias individual, colectiva e histórica.

En la búsqueda de aliados valiosos, como parte de la estrategia de visibilizar y legitimar el espacio, se sostuvieron diálogos con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, quien ofertó un programa de capacitación, denominado Pazo a Pazo. Lamentablemente este programa no tuvo una buena acogida en la comunidad por no contemplar las condiciones de apoyo para la conectividad y la alimentación, determinantes en contextos rurales y empobrecidos. Esta situación deja ver que la apuesta nacional por los Consejos Territoriales de Paz es insuficiente y no propone acciones integrales para la sostenibilidad del espacio a largo plazo.

En la página de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de acuerdo con la información obtenida a la fecha de elaboración de este informe, se encuentra que el número de consejos municipales creados es de 475, de los cuales 357 se indican como activos, 64 en proceso de elección de consejeros, 54 en reactivación y 22 en proceso de creación (sin acuerdo). Los consejos departamentales suman 27 activos, 3 en proceso de elección de consejeros y 2 inactivos. Según la misma fuente, en el departamento del Atlántico, hay 12 Consejos de Paz, 9 activos y 3 en proceso de elección de consejeros. Para el departamento del Cauca, hay 29 CTPRC creados y 23 activos. La gran pregunta sigue siendo cuál es la apuesta para su sostenimiento porque como se ha visto, no solo se requiere conformarlos y destacar información meramente cuantitativa. Es importante incluir aspectos cualitativos que permitan identificar los logros a favor de la paz territorial y su capacidad de permanencia y representatividad.

Este panorama es un claro llamado de atención, en primer lugar, al gobierno nacional que ha implementado una estrategia de creación de espacios territoriales para la paz sin considerar las condiciones de sostenibilidad y posibles riesgos a los que se enfrentan las personas que los integran. Pues el hecho de denominarse consejero o consejera de paz es un detonante de peligro en algunas regiones del país, donde el conflicto armado se ha recrudecido. La implementación del Acuerdo Final no puede reducirse a acciones y compromisos en el papel que, en vez de transformar, generan retrocesos.

Con respecto a los dos casos analizados, se pueden identificar necesidades y retos que ilustran las dinámicas por las que atraviesan los consejos territoriales de paz. En primer lugar, sobre el funcionamiento real de los CTPRC, más allá de la decisión institucional de su “creación” mediante acuerdo distrital o municipal, lo que está en juego es la posibilidad de actuar e incidir en el territorio como instancia de participación ciudadana que asesora y acompaña a las autoridades locales de acuerdo con las funciones que le competen en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización. El primer reto específico para Barranquilla es la elección del total de los miembros del CTPRC, y en Suárez es frenar la inestabilidad de la representación de los sectores. Es innegable que la pandemia del Covid 19 contribuyó a hacer más complejo el proceso de elección de consejeros y consejeras, así como también hizo difícil el funcionamiento de los CTPRC. Pero de no avanzar en este sentido su creación será un acto inane y su capacidad de impacto, inocua.

En segundo lugar, poco se avanza si no se cuenta con una hoja de ruta que busque, por lo menos, dos asuntos fundamentales: visibilizar al consejo de paz para que las organizaciones de la sociedad civil reconozcan en esta instancia un escenario clave para desarrollar acciones que contribuyan a generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización, es decir, que sea un escenario fundamental para reclamar el derecho a la paz. Pero también es necesario desarrollar planes de capacitación y formación a los miembros de los consejos para que se fortalezca su capacidad de acción, interlocución e incidencia.

Un tercer elemento fundamental es que los CTPRC cuenten con garantías para su funcionamiento. Estas garantías van desde las condiciones institucionales que les corresponde otorgarlas a las entidades territoriales, como también es clave la contribución de las autoridades locales a mejorar las condiciones de seguridad y rechazar la estigmatización de líderes y lideresas sociales. Pero para llegar aquí la pregunta previa es sobre el lugar que ocupan los consejos territoriales de paz en la agenda pública de los entes territoriales. De los casos analizados, preocupa en Barranquilla el insuficiente interés que han demostrado las autoridades locales, representado en los pocos esfuerzos institucionales para la selección de los representantes de todos los sectores, así como en el presupuesto asignado a esta

instancia para operar. En Suarez también se necesita un apoyo más activo de la administración, ya que en este caso las garantías de funcionamiento dependen de la administración municipal y departamental.

Un cuarto reto importante, del lado de los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia, es que a ellos les corresponde construir una ruta de fortalecimiento a partir de los ingredientes propios de su carácter como una instancia de participación de carácter mixto, con un gran potencial desde la sociedad civil para ser espacios de formación para construir y desarrollar experiencias de convivencia y reconciliación desde sus propias narrativas o desde la creatividad y sensibilidad de cada uno de los actores allí representados. Ese es un gran reto, pero también tienen un enorme potencial para hacerlo. A partir de allí los CTPRC podrán convertirse en una red de dinamizadores del territorio, entendiendo que el impacto en la gestión pública es un paso primordial para la implementación del Acuerdo de Paz.

Conocer las experiencias de cada Consejo debe ser la finalidad de los gobiernos territoriales y el gobierno nacional, con el fin de construir redes de apoyo que aporten a la construcción de paz desde la implementación de herramientas que contribuyan con el principal objetivo de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, que es lograr la implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial, a partir de la participación, gestión, seguimiento y control de la sociedad civil a las acciones del gobierno central.

Por ende, su creación debe pasar a ser una apuesta sostenible, entendiendo el potencial que sus funciones tiene. Estos espacios de participación no pueden continuar siendo subutilizados o ser meros andamiajes para falsear la participación y la búsqueda de la paz. Las alcaldías y gobernaciones deben aportar a la consolidación de los CTPRC para que además de promover acciones de paz, puedan ser el mecanismo por el cual la implementación del Acuerdo Final tenga seguimiento y veeduría ciudadana. Y que la construcción de paz territorial sea una realidad.

Participación de las víctimas en escenarios de construcción de paz. Bogotá territorio de paz

Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central

Introducción

El punto 5 del Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos”, establece la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición enfocado a la reparación de las víctimas y, la conformación de una Jurisdicción Especial para la Paz.

En este punto 5 se contemplan las obligaciones relacionadas con la participación de las organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de derechos humanos en el diseño, recolección de información y la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; la participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en la priorización y selección de casos, entrega de información y audiencias públicas; y la participación de organizaciones en la construcción y ejecución de planes de reparación colectiva, la adecuación y fortalecimiento de la política de atención y reparación integral, la promoción de mecanismos de veeduría al fondo de reparación para las víctimas y el diseño, elaboración y ejecución del Plan Nacional en Derechos Humanos¹¹⁸.

A partir del análisis realizado por el OPIAF, el punto 5 del Acuerdo establece 22 tareas participativas, relacionadas con la CEV (5), con la UBPD (3), con la JEP (6), con las acciones de reparación (6) y con la promoción, respeto y garantías de los Derechos Humanos (2).

La centralidad de las víctimas en la construcción de paz ha sido reconocida de forma amplia como proceso indispensable y garante para alcanzar la paz. Antes de la firma del Acuerdo Final ya se estaba avanzando en procesos de reconocimiento y articulación institucional para lograr la reparación de las víctimas de forma integral. A partir de la Ley 1448 de 2011, la cual fue extendida hasta 2030, se establecieron

118. Foro por Colombia y Viva la Ciudadanía. Informe UNO. Bogotá: 2020.

medidas de atención, asistencia y reparación integral que incluían protocolos para la participación de las organizaciones de víctimas en la atención institucional. Sin embargo, según el Instituto de Estudios del Ministerio Público (2020), en su séptimo informe de seguimiento a la Ley 1448, son evidentes los retrasos y vacíos en la aplicación de esta norma. Por ejemplo, en términos de indemnización se requerían más de 70 años para cumplir con las obligaciones, pues tras 10 años de trabajo solo se ha logrado indemnizar al 13% de 9 millones de personas registradas.

En este contexto, interesa en este estudio de caso examinar las diferentes estrategias definidas y desarrolladas por la administración de Bogotá, a partir de los derroteros definidos por el Acuerdo Final. En efecto, la Alcaldía Mayor ha propuesto convertir al Distrito en territorio de paz. Para ello, se propusieron las siguientes 3 metas:

- Desarrollo de acciones y procesos de asistencia y atención, con énfasis en la reparación integral y la participación para las víctimas del conflicto armado;
- Implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial de Sumapaz y en el borde de Bogotá con Soacha, y,
- Acciones de articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR).

Precisamente, en este documento se pretende examinar cómo se ha venido promoviendo y desarrollando la participación de las víctimas en el Distrito Capital, con el fin de avanzar en estas apuestas trazadas en el Plan de Desarrollo. Pero, también se incluye la estrategia de los PDET en Bogotá- Soacha, tarea relacionada con el punto 1 del Acuerdo Final: Reforma Rural Integral debido a la priorización que ha realizado la alcaldía de Bogotá en el Plan de Desarrollo 2020-2023.

En la primera parte de este documento, se analiza el plan de desarrollo y los dispositivos institucionales con los que cuentan las víctimas para intervenir en diferentes escenarios que pretenden mejorar sus condiciones de vida. En la segunda parte, se examina cómo se concreta la participación de las víctimas en los espacios que se han generado en articulación con el SIVJRNR. En la tercera parte, se realiza una presentación de los avances logrados en los ejercicios de planeación participativa que, hasta la fecha, se han adelantado en el marco de los PDET. Para finalizar se presentan algunas conclusiones en torno a la promoción de la participación de las víctimas.

El Plan de Desarrollo de Bogotá, la atención a las víctimas y el sistema de participación de las víctimas

En el Plan de Desarrollo “*Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI*”, la actual administración distrital le apostó a la implementación del Acuerdo Final en la consolidación de Bogotá Región, concretamente en el propósito 3: Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación. Este propósito se desarrolla mediante 10 programas, en los cuales se evidencia la apuesta política por reconfigurar el rol y el papel de las víctimas en la construcción activa de la paz en Bogotá. Tarea que implica nuevas responsabilidades y estrategias innovadoras, por parte de la administración. Estas estrategias incluyen la implementación de acciones de acuerdo a lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, la articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y, finalmente, la creación e implementación de dos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la ciudad¹¹⁹.

Estas apuestas están incluidas en el Plan de Acción Distrital 2020 – 2024 (PAD), que define la ruta de los componentes de atención, asistencia, reparación integral, prevención, protección y garantías de no repetición, memoria, paz y reconciliación dirigidos hacia las víctimas de la ciudad¹²⁰. El PAD, es la herramienta a través de la cual se garantiza el respeto a los derechos de la población víctima residente en Bogotá, la mejoría de sus condiciones de vida y la reparación de éstas, en consonancia con la Ley.

Para lograr estas metas se efectuaron algunos cambios en los diseños institucionales que permitan articular las obligaciones derivadas de la Ley 1448 con las disposiciones del Acuerdo Final. Por ello, se modificó la antigua entidad para la atención a las víctimas¹²¹ en la Alta Consejería de la Paz, las Víctimas y la Reconciliación (ACPVR). La nueva Alta Consejería ha sido dividida en tres subdirecciones, a saber, memoria, paz y reconciliación; reincorporación y reintegración; y, paz y reconciliación. Subdirecciones que tienen responsabilidades con el diseño y la aplicación de buena parte de las metas del propósito 3, relacionadas con la conformación de dos planes PDET para Sumapaz y el suroccidente, en el borde de Bogotá con Soacha, y la articulación de la ACPVR con el SIVJRNR, entre otros¹²².

119. Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Bogotá, 2020.

120. Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación. Plan de Acción Distrital. Bogotá, 2020.

121. La Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación es la entidad que nace como resultado del artículo 30 de la Ley 1448 de 2011 o ley de Víctimas, con el objetivo de: “prestar apoyo y asesoría para la implementación de políticas públicas distritales encaminadas a la construcción de paz y a garantizar los derechos de las víctimas” (Secretaría Jurídica Distrital, 2013).

122. Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 140 del 14 de abril de 2021, “por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá”.

En términos del reconocimiento y reparación de la población víctimas en Bogotá, el escenario es altamente complejo. Para marzo de 2021, se reportó un aumento de 13.195 personas víctimas en Bogotá en relación con el trimestre anterior; alcanzando la cifra de 383.447 personas¹²³. Aunque la mayoría de esta población, 79,3%, es desplazada, en el Distrito se registran personas que han sufrido hechos victimizantes en las Localidades; hechos que están relacionados con amenazas (7,8%), homicidios (7,8%) y desaparición forzada (1,5%), entre otros¹²⁴. Estos datos son dicientes en términos de la definición y desarrollo de estrategias para la atención de esta población.

El Sistema de participación de la población víctima en Bogotá

La Ley 1448, en su Artículo 193, dictamina que la participación de las víctimas en el ciclo de la política pública será garantizada por medio de las Mesas de Participación de Víctimas. En Bogotá, la conformación de estos espacios fue regulado por el Decreto 512 del 2019, en el cual se estipuló que la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas estará conformada por 28 representantes de las Mesas Locales de Participación Efectiva de Víctimas, las mesas autónomas y un/a representante del pueblo Rom. Existen 24 mesas, una de carácter distrital, 20 en representación de las localidades, 2 correspondientes a comunidades afro e indígenas, y una de mujeres víctimas del conflicto armado¹²⁵.

Las Mesas de Víctimas en Bogotá cumplen con varias funciones. De un lado, representar y fortalecer la participación de las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas, mediante el establecimiento de canales de comunicación con las autoridades públicas, encaminados a resolver las necesidades de la población víctima en la ciudad y, por otro lado, colaborar en el diseño, construcción y evaluación de la política pública de víctimas. Las Mesas, a través del Comité Distrital de Justicia Transicional (CDJT), entran en diálogo con las 19 entidades del distrito que componen el Sistema Distrital de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (SDARIV) para desarrollar tareas que redunden en el bienestar de las víctimas.

El Comité Distrital de Justicia Transicional (CDJT) es la instancia máxima para la articulación y coordinación distrital y se encargada del diseño del Plan de Acción (PAD) para la *“prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a*

123. ACPVR, “Informe 9 de abril de 2021. Las Víctimas en el Centro de #Bogotáepicentrode pazyreconciliación.

124. Ibid.

125. Gaitán, C. A. (2020). Evaluación de la eficacia de la participación en la construcción del Plan de Acción Distrital, para la vigencia 2019 por parte de los miembros de las mesas locales de participación efectiva de víctimas en la ciudad de Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C.

*las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal*¹²⁶. La construcción del PAD de Bogotá, se realiza con la participación de las Mesas de Víctimas, con la intervención de las entidades del distrito que componen el SDARIV, y es aprobado por el Comité Distrital de Justicia Transicional¹²⁷.

Para la participación de las víctimas en la formulación del PAD, la ACPVR realizó en marzo del 2020 un proceso de socialización con las 24 Mesas de Víctimas de la ciudad en el cual se recogieron 132 propuestas. Posteriormente, las entidades del SDARIV establecieron espacios de retroalimentación con la Mesa Distrital de Víctimas, en los cuales se discutieron los asuntos a ser incluidos en el PAD 2020-2024¹²⁸. En octubre de 2020 se desarrollaron ejercicios de socialización para actualizar las acciones del año 2021. Entre el 12 y el 13 de noviembre se realizaron dos Espacios Ampliados de Participación, en los cuales los representantes de las mesas precisaron los temas estratégicos que consideraban importante incluir en el PAD del 2021.

Aunque el Sistema de Participación y las Mesas intentan lograr la mayor representatividad posible de esta población, tanto a nivel local como distrital, varios sectores de víctimas no tienen conocimiento, no se interesan e, incluso, no reconocen estas instancias institucionales. De igual forma, se advierten dificultades para lograr una participación de las localidades en los espacios distritales. Por ejemplo, durante el año pasado la Mesa de Sumapaz vio afectada su posibilidad de vincularse a la formulación y actualización del PAD así como al trabajo de la Mesa Distrital, por baja conectividad en el territorio rural¹²⁹. Estas dificultades deben ser revisadas y repensadas por la alcaldía para realizar una atención más integral de las víctimas. Aún más, cuando se están diseñando nuevas instancias de decisión como la Mesa Intersectorial para la Implementación del Acuerdo de Paz; definido como un escenario de coordinación y articulación distrital para liderar entre otras, la planeación, ejecución y el seguimiento de los PDET y la implementación del Acuerdo de Paz en la articulación con el SIVJRNR; instancia en la cual las Mesas de Víctimas podrán incidir aportando información que se les solicite.

126. Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. Decreto 083 de 2012. Por medio del cual se crea el Comité Distrital de Justicia Transicional para Bogotá D.C.

127. Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación. Plan de Acción Distrital Plurianual 2020 - 2024. Bogotá D.C. Op.cit.

128. Idem.

129. Entrevista a lideresa, 09/07/2021.

La articulación entre la Administración Distrital y el Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación

Actualmente la alcaldía de Bogotá cuenta con convenios con cada una de las tres entidades que hacen parte del SIVJRNR, es decir, la Unidad de Búsqueda de personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad (CEV). Como parte de estos convenios, se conformaron 8 mesas de trabajo, de las cuales, 4 cumplen funciones referidas a desarrollar los enfoques transversales de divulgación y pedagogía del SIVJRNR, educación para la paz, acompañamiento psicosocial y gestión del conocimiento¹³⁰. Las cuatro restantes corresponden a dos mesas con la CEV para el diálogo social, convivencia y no repetición; otra mesa con la JEP para tratar temas de justicia restaurativa, por último, una mesa sobre avances en las investigaciones con la UBPD¹³¹.

Las mesas no involucran directamente a las organizaciones y representantes de víctimas del Distrito, sino que en estos espacios se realiza el diálogo de coordinación interinstitucional entre el distrito y las entidades del SIVJRNR para posicionar y realizar las acciones que son de su interés. Por ejemplo, en la mesa de educación para la paz, se fortaleció la cátedra de paz en 110 instituciones educativas distritales¹³². Aunque la alcaldía facilita y apoya las acciones de las entidades del SIVJRNR, de acuerdo con los entrevistados, la mayoría de las actividades han estado lideradas por la JEP, la CEV y UBPD, tal como se expresa en su mandato.

Es importante mencionar los avances que han tenido en Bogotá en materia del proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto tanto individuales como colectivas (punto 5.1.1.1). En efecto, la CEV ha recolectado más de 6 mil relatos, de los cuales 172 fueron de Bogotá. Además, se adelantaron 3 espacios territoriales con el sector educativo, en el que participaron trabajadores, estudiantes y docentes; y se realizaron 5 encuentros bajo modalidad virtual con representantes de comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras¹³³. La CEV también ha generado una articulación con las Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas de la ciudad para entablar una comunicación directa con los territorios. Esta comunicación ha sido mediante la realización de grupos focales para conocer sus opiniones y vivencias para ser tenidas en cuenta en el informe de la Comisión¹³⁴.

130. Entrevista a funcionario, 12/07/2021; y funcionaria, 08/07/2021.

131. Entrevista a funcionario, 12/07/2021.

132. Respecto de la mesa de acompañamiento de psicosocial y la mesa de gestión del conocimiento, no se cuenta con información. Gobierno Abierto, 2021; Entrevista a funcionaria, 08/07/2021.

133. Comisión de la Verdad. Así avanza la comisión de la verdad. Entender el pasado para no repetirlo. Informe de gestión enero- junio 2021.

134. Entrevista a funcionaria, 08/07/21

Por parte de la UBDP, con el propósito de lograr que las organizaciones de víctimas participen en la construcción de planes y estrategias de búsqueda a nivel nacional y local, de las personas identificadas como desaparecidas, se destacan dos acciones. En primer lugar, el pasado 7 de abril *“las entidades que componen el SIVJNR, organizaciones de la sociedad civil, familiares de personas dadas por desaparecidas, autoridades locales, organismos de cooperación internacional, entre otros”*¹³⁵, firmaron el Pacto Regional para la Búsqueda en Bogotá y Cundinamarca. Con este pacto se busca fortalecer las alianzas y facilitar una participación permanente. En segundo lugar, se creó el nodo territorial de Bogotá en el marco de la Red de Apoyo Fase II para fortalecer las condiciones de participación en la búsqueda de personas. La red tiene 8 nodos territoriales compuestos por dos organizaciones cada uno. En el caso de Bogotá, las organizaciones a cargo son el Colectivo Orlando Fals Borda y la Corporación Vínculos.

En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) no fue posible encontrar información sobre el avance en el desarrollo de acciones para la participación de las víctimas en el Distrito. Seguramente, tiene que ver con el estado de avance en la imposición de sanciones y decisiones que tiene actualmente esta entidad. Sin embargo, cabe destacar que la JEP ha logrado, en la mesa de coordinación con la Alcaldía, avanzar en la guía para la implementación de los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador (TOAR)¹³⁶ que busca la restauración de los derechos de las víctimas. De hecho, con esta metodología se prevé y planea el fomento de espacios de participación y encuentro entre diferentes actores, incluidas las víctimas y sus representantes en Bogotá.

A partir de estas acciones que se han venido desplegando en Bogotá, se puede señalar que se ha tenido un avance importante, especialmente, por los esfuerzos realizados en la articulación con la administración distrital. Queda la pregunta sobre el nivel de influencia o no que han tenido las mesas, organizaciones y representantes de víctimas de Bogotá en las acciones diseñadas. No obstante, existe una lectura muy favorable y alta expectativa sobre estas dinámicas y ejercicios. Este panorama es importante si se revisa el horizonte de los cambios y oportunidades que generan los resultados del SIVJNR, por ejemplo, para la CEV y, los acuerdos de Convivencia que vienen siendo construidos con víctimas en Bosa para ser recogidos en los PDET¹³⁷.

135. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Reconocimiento y garantías para la protección y la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz. Informe especial sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia. Op.cit, pág. 27.

136. Como lo señala la sigla, son Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador, realizados por personas comparecientes ante la JEP, con el fin de atender los daños causados a la población víctima del conflicto armado y así, reconstruir el tejido social afectado, sin volver a violar los derechos de las víctimas (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020).

137. Entrevista a Funcionaria, 08/07/21.

Los PDET espacios participativos para innovar y reparar en la construcción de paz en Bogotá

Tal como se explicó en el informe CERO del OPIAF los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son “herramientas en las que concurren tres dimensiones claves para la profundización democrática del país: la planeación participativa, el desarrollo territorial y la construcción de paz”. De allí la importante atención y seguimiento a estos programas en términos de la intervención de diversos sectores sociales interesados y el cumplimiento del objetivo central de reducir las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad, para así transformar la realidad socio-económica de los lugares donde se implementan.

Si bien, este espacio de participación es una acción prevista en el punto de Reforma Rural, por sus características socio espaciales y apuestas, tiene un profundo sentido reparador para las personas víctimas del conflicto armado. De acuerdo con las disposiciones del Decreto 893 de 2017, Bogotá no estuvo en esos territorios priorizados por este decreto, sin embargo, en coherencia con la voluntad política para implementar el Acuerdo Final y afianzados en su autonomía, la actual alcaldía decidió emprender esta iniciativa. El Alto Consejero para las Víctimas, indicó que la relevancia de ejecutar un PDET en Bogotá, es la deuda que se tiene en la reparación de la población víctima del conflicto armado, específicamente en el área sur occidental de la ciudad¹³⁸.

Esta visión coincide con la de múltiples líderes de organizaciones de víctimas de Bogotá y la Región:

Bogotá vivió la violencia de forma muy terrible, sin embargo, desde nivel nacional dejaron a Bogotá por fuera de los PDET en la propuesta nacional. Para mí, fue algo extraño, no me pareció. Por eso siento acertado que la alcaldesa mayor haya puesto en marcha los PDET en las dos localidades, para que Bogotá sea un epicentro de paz, de reconciliación, y que encontremos esa paz estable y duradera en nuestro distrito¹³⁹.

138. El Espectador. Las claves de las PDET en Bogotá. Redacción. Bogotá, 27 de agosto de 2020.

139. Entrevista a líder.

A partir de lo dispuesto en el Plan de Desarrollo, el 27 de agosto de 2020, la Alcaldía Mayor anunció la creación de dos PDET en el área de Bogotá Región con un presupuesto de 15.787 millones. El primero, ubicado en la Localidad de Sumapaz, y el segundo, en el sur occidente de la ciudad, en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, zona borde con el municipio Soacha (Valencia, 2020). Estas tres localidades han sido gravemente afectadas por el conflicto y, en ellas habitan la mayor parte de las víctimas residentes en Bogotá. Estas localidades ostentan los índices de pobreza más altos de Bogotá y, es evidente una menor capacidad institucional respecto al resto de Bogotá-Región¹⁴⁰. Aunque en estos lugares no se han presentado cultivos ilícitos, a diferencia de los demás PDET del país, es importante destacar que la ciudad tiene un importante rol dentro de la cadena del narcotráfico, razón por la cual es fundamental intervenir particularmente en las zonas de Bosa y Ciudad Bolívar desde un PDET urbano¹⁴¹.

Con el PDET de Sumapaz se busca fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, de una de las zonas más abandonadas por la institucionalidad distrital, además se pretende el desarrollo eco-territorial con el fin de preservar el medio ambiente de la localidad¹⁴². El PDET de la zona del borde con Soacha, será el primer PDET urbano en el país, y su apuesta estará centrada en intervenir en los altos niveles de pobreza, la inequidad socioeconómica urbana y la problemática del narcotráfico¹⁴³.

Es de destacar la apuesta de innovación que realiza la alcaldía con los PDET. Estos requerirán de un amplio proceso de concertación comunitaria para convertirse en expresión real de ejercicios de participación ciudadana para el desarrollo territorial, pues busca *“aprovechar la participación ciudadana y la planeación del desarrollo como dispositivo reparador para las víctimas del conflicto (...) la democracia participativa para defender los derechos de las víctimas, al mismo tiempo que se apoya a la población en proceso de reincorporación”*¹⁴⁴.

Estos ejercicios de participación enmarcados en los PDET se formulan aprovechando los aprendizajes previos. Coinciden con los PDET de los 170 municipios del Decreto 893, en sus enfoques reparador, étnico, de apoyo a la población en situación de discapacidad y de territorialización, a los cuales

140. El Espectador, Op.cit.

141. En los PDET resultado del Decreto 893 se estableció que los lugares priorizados atendían a cuatro criterios: 1) altos niveles de pobreza; 2) alto grado de afectación por el conflicto armado; 3. debilidad institucional; y, 4) la existencia de Cultivos ilícitos y otras economías ilegales (Sánchez & Sánchez. El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.º 121. Abril de 2019); y, Canal Capital Bogotá. Bogotá implementa los Planes de Desarrollo con enfoque territorial. Especial de Noticias Capital, 27 de agosto de 2020.

142. Sánchez, E., & Sánchez, V. Op.cit.

143. El Espectador. Las claves de las PDET en Bogotá. Redacción Bogotá, 27 de agosto de 2020.

144. Chaverra Colorado F. Participación ciudadana y planeación del desarrollo para reparar a las víctimas del conflicto. La Oreja Roja, 9 de abril de 2020.

la alcaldía suma los enfoques de cultura ciudadana para empoderar a los ciudadanos en el ejercicio de planeación, así como el enfoque de género para cerrar las brechas en la participación de voces diversas en estos espacios. De acuerdo con funcionarios de la administración, *“lo que se viene haciendo hoy, está basado en lecciones aprendidas”*, que han permitido incluir otras propuestas como la conformación de una Mesa Intersectorial que fungirá como instancia de articulación distrital.

Los PDET se encuentran en su fase de alistamiento, los equipos territoriales de la Dirección de Paz y Reconciliación de la ACDVPR han realizado recorridos en el territorio para hacer lecturas de sus dinámicas y problemáticas, además, se ha avanzado en acciones de pedagogía, difundiendo información y realizando convocatoria de los múltiples actores; los PDET no solo beneficiarán a las 35.339 víctimas de Bosa, las 38.775 de Ciudad Bolívar y 218 de Sumapaz, sino también a los 800 excombatientes de las FARC que están en ese territorio, así como el conjunto de actores que allí residen.

El diseño y desarrollo de los PDET en Bogotá

La ACPVR es la entidad responsable de los PDET en la ciudad, y tiene funciones relacionadas con diseñar, coordinar, y articular las estrategias, proyectos y acciones, planteadas tanto desde el distrito, como las concertadas con entidades a nivel nacional, población víctimas, excombatientes y ciudadanía residente en los territorios. Los documentos que contendrán la propuesta de planeación participativa en Bogotá de los PDET serán los Planes Estratégicos para la Construcción de Paz (PEC Paz); en el resto del país fueron denominados Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Los PEC Paz se producirán a partir del diálogo entre la institucionalidad y las comunidades, mediante diagnósticos, definición de objetivos y mapeos territoriales orientados a definir proyectos y acciones que den respuesta las problemáticas en Bosa, Ciudad Bolívar, Sumapaz y Soacha¹⁴⁵

En el primer semestre del año 2020 se avanzó en la convocatoria y sensibilización de las comunidades pertenecientes a los territorios PDET. En ese momento se empezó la identificación de las personas¹⁴⁶ y organizaciones que participarán en la construcción del PEC Paz. En el segundo semestre del 2020, se llevó a cabo una estrategia de relacionamiento territorial mediante la que se pretendía un

145. ACPVR. Informe 9 de abril. Las Víctimas en el centro de #Bogotáepicentrodepazyreconciliación. Bogotá D.C, 9 de abril de 2021.

146. Deben ser los “sectores de la población que históricamente han estado excluidos de procesos de construcción de desarrollo y bienestar social” (ACDVPR, 2021, pág. 92).

acercamiento y creación de confianza entre las comunidades, los gobiernos locales y el distrito, para así diseñar metodologías de participación comunitaria, diagnósticos territoriales; además se coordinaron las acciones interinstitucionales para lograr inversión que de respuesta rápida a las necesidades.

De acuerdo con lo planteado por las entidades encargadas, el proceso de planeación participativa consta de cinco niveles (Gráfico 1).

Ruta para participación PDET B-R



Fuente ACPVR, 2021 B, pág. 96

Actualmente, el proceso de planeación participativa de los PDET para Bogotá Región está finalizando la primera etapa de encuentros pedagógicos y comenzando la segunda etapa de acuerdos con componentes habilitantes. Durante casi un año y medio se ha venido interactuando con más de 3.500 actores de estas regiones. Entre estos se encuentran las entidades del SDARIV, actores institucionales de nivel nacional, organizaciones sociales, organizaciones

de víctimas, representantes de las comunidades locales, personerías locales, las alcaldías de las tres localidades de Bogotá Región donde se ubicarán los PDET, la Alcaldía de Soacha, entre otros¹⁴⁷.

A pesar de estas acciones realizadas, aún quedan pendientes varias tareas del nivel cero para iniciar la planeación participativa; como la puesta en marcha de ejercicios pedagógicos con otros sectores institucionales de nivel local y nacional, en relación con la implementación del Acuerdo Final de Paz, y estrategias de cultura y paz. Además, deberá elegirse, próximamente, un grupo de representantes de organizaciones sociales, población víctima y excombatientes que asistan y participen de las diferentes mesas temáticas sobre ordenamiento social del territorio, medio ambiente y sostenibilidad, desarrollo económico, construcción de memoria y paz, etc. Adicionalmente, se ha propuesto la creación en Sumapaz de siete unidades de participación, que *“funcionarán como nodos o centros para la participación, donde haya características similares y compartidas del territorio... la idea es que nos permitan la participación de diferentes actores”*¹⁴⁸.

Cabe resaltar que, si bien la consolidación de los PDET de Bogotá requiere la participación efectiva de las víctimas, estos no serán los únicos actores participantes. De hecho, la construcción de Bogotá Región como epicentro de paz requiere la incidencia de distintos grupos poblacionales: *“los PDET no tienen un enfoque poblacional, sino un enfoque territorial. Nosotros trabajamos de manera general (...) con organizaciones de mujeres, organizaciones productivas, con las mesas locales de víctimas en instancias de participación formal y no formales”*¹⁴⁹. Las víctimas participan en la formulación de los PDET, por un lado, a través de las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas a las que pertenecen, particularmente en sus propios procesos colectivos. Por otro lado, mediante las Mesas de Víctimas que están conformadas en Bogotá. La Mesa de Víctimas de Sumapaz ha manifestado sus altas expectativas para lograr la reparación integral mediante el PDET. Consideran que los espacios generados por la ACPVR les ha permitido participar como víctimas y como ciudadanos habitantes de la ciudad. Además, las metodologías desarrolladas durante el alistamiento, les ha permitido aportar sus visiones y recomendaciones al proceso metodológico que está por comenzar¹⁵⁰.

A pesar de los esfuerzos, se han identificado una serie de dificultades que obstaculizan el ejercicio de la participación de las víctimas. La conectividad y las barreras tecnológicas son uno de los problemas, especialmente en las zonas rurales. Las brechas para acceder a la participación se amplían en territorios

147. Entrevista a funcionaria, 15/07/2021.

148. Ídem.

149. Ídem.

150. Entrevista a lideresa comunitaria, 09/07/2021

como Sumapaz debido a las distancias internas y con la Bogotá urbana¹⁵¹. Otro factor de gran relevancia tiene que ver con la persistencia del conflicto armado en Sumapaz, la presencia de las disidencias de las FARC ha ocasionado el recrudecimiento de la violencia, el reclutamiento forzado y ataques que han alterado la vida de la población¹⁵². Además, la pandemia y las movilizaciones han generado retrasos en la implementación de los PDET. Es así como la última etapa espera desarrollarse en los primeros meses del segundo semestre del año 2021¹⁵³.

A manera de conclusiones

Sin duda la apuesta creativa e innovadora que realiza la alcaldía de Bogotá para reparar a las víctimas y avanzar en la construcción de paz en la ciudad es destacable. De allí, la importancia y necesidad de rodear y contribuir con los procesos que se han venido adelantando, en esa materia, en el Distrito. A pesar de las afirmaciones realizadas por el gobierno nacional de su importante avance en el cumplimiento del Acuerdo Final, se evidencia, en este informe del Observatorio, que se ha incumplido, de manera significativa, la implementación del Acuerdo Final. Por ello, el desafío de la administración de Bogotá es de gran relevancia y genera cierta esperanza en la construcción de paz.

No obstante, los retos son aún mayores teniendo en cuenta que este plan de desarrollo y sus apuestas, en implementar el Acuerdo Final, se están desarrollando en un escenario de crisis sanitaria. Durante este año y medio buena parte del músculo financiero, humano e institucional con el que cuenta la Alcaldía ha tenido que dirigirse a atender el avance del Covid 19, dejando de lado algunas áreas de interés clave en la gestión de la administración.

A su vez, los diferentes sectores sociales han visto limitada su participación por las diversas situaciones que deben enfrentar por la pandemia, y por supuesto por las precarias condiciones económicas y sociales.

Este escenario hace difícil realizar una valoración más amplia de los avances logrados en términos de participación. Buena parte del trabajo relacionado con la articulación con el SIVJRN, así como los PDET se encuentran en fases de alistamiento y diseños metodológicos. Sin embargo, en el horizonte de terminar el alistamiento y también de retorno a la normalidad poscovid es clave pensar cómo ampliar la democratización de estos procesos.

151. Ídem.

152. “No podemos permitir que el conflicto armado vuelva a Bogotá”: Alcaldesa Mayor de Bogotá, 17 de marzo. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/declaraciones-de-la-alcaldesa-por-inseguridad-en-zonas-rurales>

153. Entrevista a funcionaria, 15/07/2021

Es prioritario que las instituciones del distrito avancen en los mecanismos de divulgación y publicidad de información sobre las diferentes dinámicas que adelantan, con el objeto de convocar al mayor y más representativo número de sectores de víctimas posibles y líderes y lideresas de organizaciones de víctimas en las tres localidades en las cuales se implementan los PDET. Algunos entrevistados, al respecto, indicaron conocer poco sobre los escenarios de participación, y algunos líderes y lideresas consultadas manifiestan algunas confusiones sobre el objetivo de las fases de implementación de los PDET, lo cual puede entorpecer la calidad de la participación en estos escenarios.

Aunque las Mesas de Participación de las Víctimas no representan el pluriuniverso total de las víctimas de la ciudad, estas sí son una instancia de gran importancia, por lo cual es indispensable lograr su participación activa, especialmente en el diseño de los PDET y de la puesta en marcha de muchas de las acciones con contenido reparador en las que avanza la JEP. En el marco de estas mesas se generan oportunidades para fortalecer la articulación entre la Alcaldía y el SIVJNR, pues al final será la administración distrital la que podrá dar continuidad al trabajo que vienen realizando estas entidades que son transitorias. Destaca en este sentido, la posibilidad de recoger en los PDET, iniciativas como el Acuerdo para la Convivencia y el Buen vivir en el Río Tunjuelo (Bosa y Ciudad Bolívar).

La participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)

Observatorio sobre la JEP de la Comisión Colombiana de Juristas

Tras casi cuatro años de funcionamiento, la JEP ha adoptado medidas que han favorecido y ampliado los escenarios que inicialmente fueron previstos para la participación de las víctimas en los diferentes procedimientos que adelanta la Jurisdicción. Estos avances son notables, no solamente desde el punto de vista de la garantía de su derecho a la justicia, sino también desde el efecto reparador para las víctimas que en estas condiciones pueden tener los procesos judiciales en sí mismos. A pesar de lo anterior, aún persisten ámbitos en los que se puede fortalecer la efectiva participación de las víctimas, sobre todo teniendo en cuenta que la JEP aún no ha ejercido sus funciones de juzgamiento y sanción.

A continuación, se presenta un balance de algunos momentos, actuaciones y escenarios relacionados con la participación de las víctimas, señalando sus principales aciertos y también las oportunidades de mejora.

Manual para la participación de las víctimas

Hasta el momento, uno de los hitos más importantes en materia de participación ha sido la elaboración del “Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz” (en adelante Manual para la participación). Este Manual fue construido por la Comisión de Participación de la JEP¹⁵⁴ en cumplimiento de lo ordenado por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz de esa misma corporación en la sentencia interpretativa TP-SA-SENTIT 1 del 3 de abril de 2019. En esa decisión se reconoció que la centralidad de las víctimas y el enfoque restaurativo exigen que se reconozca y garantice efectivamente el derecho a la participación de las víctimas en todas las actuaciones de esta jurisdicción. En este sentido, se consideró que era indispensable que se establecieran criterios y principios orientadores claros sobre la participación de las víctimas, con el fin de garantizar la igualdad en el acceso a la administración de justicia y evitar que sus derechos se ejercieran de formas injustificadamente distintas.

En cumplimiento de esta orden, la Comisión de Participación desarrolló una metodología que incluyó la sistematización de reglas de participación de las víctimas, considerando los estándares nacionales e internacionales; la realización

154. La Comisión de Participación es una instancia permanente destinada a promover los principios de justicia restaurativa, de centralidad de las víctimas y las garantías de las y los comparecientes y de otros actores relevantes en la Jurisdicción Especial para la Paz (artículo 111 del Acuerdo ASP No. 001 de 2020, Reglamento de la JEP). Esta Comisión está compuesta por Magistrados delegados de todas las salas de la Jurisdicción, delegados del Departamento de Atención a Víctimas (DAV) y un grupo de organizaciones de sociedad civil.

de entrevistas a miembros de la JEP; la interlocución con organizaciones de derechos humanos y de víctimas; la articulación con expertos y expertas nacionales e internacionales sobre la materia, y la socialización del Manual con la Procuraduría General de la Nación y organizaciones de la sociedad civil y de víctimas. Estas últimas tuvieron la oportunidad de presentar observaciones sobre una versión inicial del Manual, las cuales fueron tomadas como insumos para realizar ajustes al documento¹⁵⁵. Después de surtir este proceso, la JEP lanzó el Manual el 23 de noviembre de 2020.

Este Manual para la participación es un insumo muy valioso para el fortalecimiento de la participación de las víctimas. En primer lugar, sistematiza las oportunidades de participación de las víctimas, ofreciendo una mirada que integra y articula el rol de las víctimas en los diferentes escenarios ante la JEP. Las víctimas cuentan con una guía que les permite tener mayor claridad sobre cuáles son sus opciones de participación y que, incluso, ofrece respuestas a dudas sobre cada una de esas oportunidades. En segundo lugar, es un elemento de consulta para los miembros de la JEP, en tanto permite unificar metodologías y buenas prácticas, y así evitar que se den diferenciaciones injustificadas en las diversas oportunidades de participación que las víctimas tengan. Por supuesto, es fundamental que el manual sea actualizado y ajustado periódicamente para que recoja los desarrollos sustanciales y procedimentales que constantemente se están produciendo. Para una Jurisdicción que lleva pocos años funcionando y que tiene un carácter transitorio, es muy significativo que logre unificar sus criterios de trabajo dentro del menor tiempo posible¹⁵⁶.

Presentación de informes¹⁵⁷

Los informes presentados ante la JEP por las víctimas y sus organizaciones acompañantes han sido considerados como un mecanismo de acceso a la justicia en la JEP y como la primera expresión del derecho a la participación de las víctimas ante la Jurisdicción¹⁵⁸. En un principio, el plazo inicial de dos años para la presentación de informes culminaba el 15 de marzo de 2020¹⁵⁹. No obstante, atendiendo al principio de centralidad de las víctimas, y dadas las condiciones de marginalidad y vulnerabilidad que afectan a la

155. JEP (2020). Manual para la participación de las víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá: JEP. p. 19.

156. Comisión Colombiana de Juristas. Boletín #28 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá D.C., 2020.

157. Comisión Colombiana de Juristas. Boletín #45 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá D.C. 2021.

158. JEP. (2018, mayo). Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas, pág. 4. Asimismo, ver el numeral 1 del artículo 27D de la Ley 1922 de 2018.

159. De acuerdo con el inciso 2 del artículo transitorio 15 introducido por el Acto Legislativo 01 de 2017, y el inciso 2 del artículo 80 de la Ley Estatutaria 1957 de 2019, se estableció un plazo de dos (2) años, prorrogables hasta por un período máximo total de tres (3) años, para la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento, salvo causa excepcional debidamente motivada.

población víctima del conflicto armado, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (en adelante Sala de Reconocimiento) decidió prorrogar el plazo para la presentación de informes al 15 de marzo de 2021¹⁶⁰. Con la declaratoria de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 y la suspensión de los términos judiciales en la JEP, se entendió que el plazo final para la presentación de informes era el 21 de septiembre de 2021¹⁶¹.

Debido a que las víctimas han tenido que enfrentar algunas situaciones difíciles en el contexto de la pandemia, tales como la agudización de la situación de orden público en ciertos territorios, problemas o ausencia de conectividad, restricciones a la movilidad, entre otras, la Sala de Reconocimiento decidió prorrogar extraordinariamente, y de forma definitiva, el plazo para la presentación de informes en seis (6) meses más, contados a partir del 22 de septiembre de 2021, y hasta el 21 de marzo de 2022¹⁶².

Las diferentes prórrogas que se han decretado por parte de la Sala de Reconocimiento han sido fundamentales para que las víctimas y sus organizaciones cuenten con mejores condiciones para exponer ante la JEP las afectaciones que tuvieron que sufrir a propósito del conflicto armado, y de esta manera la Sala de Reconocimiento cuente con mayores insumos para el proceso de contrastación que debe adelantar. Es importante tener en cuenta que al 5 de enero de 2021 el Grupo de Análisis de la Información (GRAI) había sistematizado 251 informes, y al 5 de noviembre de 2021¹⁶³ se habían presentado 467 informes de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado¹⁶⁴.

Priorización de casos¹⁶⁵

Iniciando labores, la Sala de Reconocimiento decidió, en una primera ronda de priorizaciones, abrir siete macro-casos y situaciones territoriales en los cuales trabaja actualmente. No obstante, la incidencia de las víctimas en dicho proceso fue limitada porque: i) su participación se dio a través de mecanismos a los que no tienen acceso todas las personas afectadas –la presentación de informes, la presentación de solicitudes de priorización o la presentación de observaciones sobre los casos o situaciones priorizadas-, y ii) las víctimas no tuvieron suficiente información sobre el proceso de priorización. Por ello, se destaca que en el Manual de Participación se haya incluido la necesidad de promover espacios participativos en los cuales se socialicen las propuestas de la Sala de Reconocimiento respecto

160. JEP. Sala de Reconocimiento, auto 222 de 2019.

161. El plazo para la presentación de informes se suspendió entre el 16 de marzo de 2020 y el 22 de septiembre de 2020.

162. JEP. Sala de Reconocimiento, auto 134 de 2021.

163. JEP. Órgano de Gobierno, acuerdo AOG No. 03 de 2021.

164. JEP. (2021). Principales estadísticas. Acumulado histórico.

165. Comisión Colombiana de Juristas (2020), Boletín #28 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá.

a una segunda ronda de priorizaciones, y que las observaciones de las víctimas y sus organizaciones sean tenidas en cuenta para la adopción de la decisión definitiva. Esto último es de suma importancia, teniendo en cuenta que en agosto de 2021 el presidente de la JEP afirmó que la Sala de Reconocimiento abriría otros dos nuevos casos, a pesar de que a la fecha aún no se tiene más información al respecto¹⁶⁶.

Versiones voluntarias¹⁶⁷

La participación de las víctimas en las versiones voluntarias que rinden los comparecientes ha ido evolucionando. En un principio, la participación de las víctimas se dio conforme a la interpretación inicial que la Sala de Reconocimiento había realizado respecto al artículo 27D de la Ley 1922 de 2018¹⁶⁸. De acuerdo con esta, una vez se daba a conocer el calendario de las versiones voluntarias, las víctimas y sus representantes podían sugerir a los magistrados preguntas para que fueran formuladas en las mismas, o podían sugerir también personas para que fueran llamadas a rendir estas versiones.

Como respuesta a un recurso presentado por los representantes de víctimas acreditadas en el Caso 03 “*Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado*”, la Sala de Reconocimiento adoptó medidas adicionales, según las cuales las víctimas y sus representantes pueden asistir a las versiones voluntarias, comunicándolo oportunamente a la Sala, y formular preguntas en la diligencia a través de los voceros de los representantes judiciales¹⁶⁹. Sin embargo, esta metodología de participación no se aplicó en todos los casos. Por ejemplo, en el Caso 01 “*Toma de rehenes, graves privaciones de la libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las FARC-EP*”, la mayor parte de las versiones voluntarias fueron rendidas por los comparecientes con reglas menos favorables a la participación de las víctimas que aquellas que fueron fijadas en el Caso 03.

Sobre este punto se debe destacar que el Manual unifica los parámetros sobre la participación de las víctimas en las audiencias de versiones voluntarias, estableciendo claramente quiénes pueden participar en dichos

166. El Espectador, (2021, 23 agosto), “JEP abrirá dos casos por desplazamiento, desaparición, violencia sexual y masacres”.

167. Comisión Colombiana de Juristas (2020), Boletín #4 y Boletín #29 del Observatorio sobre la JEP.

168. De acuerdo con el numeral 4 de este artículo, las víctimas tienen derecho a “[a]portar pruebas y, con posterioridad a la recepción de versiones voluntarias, presentar observaciones a estas y recibir copia del expediente”.

169. JEP. Sala de Reconocimiento, auto 080 de 2019.

espacios, realizar preguntas a través de sus representantes y escuchar en tiempo real desde las salas espejo. Es imprescindible que esta metodología sea aplicada integralmente en los distintos casos y situaciones priorizadas, y que cualquier modificación en esta materia que pueda afectar la participación de las víctimas sea debidamente justificada. De la misma forma, cualquier avance que se haga en materia de participación de las víctimas debería aplicarse oficiosamente en los demás casos y situaciones priorizadas, y ser recogida en el Manual.

Traslado y observaciones a las versiones voluntarias¹⁷⁰

Luego de que los comparecientes rinden sus versiones voluntarias, la Sala de Reconocimiento las traslada a las víctimas y a sus representantes judiciales para que presenten sus observaciones sobre lo manifestado por los comparecientes. Para el Caso 01, la Sala de Reconocimiento adoptó una metodología para el traslado de las versiones voluntarias que podía hacerse a través de jornadas territoriales, personalmente en la sede de la JEP, o en línea a través de una plataforma digital¹⁷¹. Si bien se presentaron algunas dificultades en materia de calidad o accesibilidad de la información trasladada, además de algunos retrasos y ocasionales dificultades técnicas, esta metodología es una medida que debe ser fortalecida y replicada por la JEP para que las víctimas en las regiones más apartadas puedan participar efectivamente. Según el Manual para la participación, la metodología de traslado de versiones voluntarias debe ser definida por la magistratura en cada caso, pero sugiere que el procedimiento adoptado en su momento en el Caso 01 sea considerado como una buena práctica a retomar. Es posible entonces que no todas las víctimas puedan tener la posibilidad de acceder a jornadas territoriales de traslado y acompañamiento psicojurídico, como ya ocurrió por ejemplo en el Caso 03. Sin embargo, se esperaría que este tipo de buenas prácticas se conviertan en la regla general en los demás casos y situaciones priorizadas.

Ahora bien, mientras que en el Caso 03 las víctimas han tenido la opción de participar y presentar sus observaciones oralmente en audiencia pública (sin perjuicio de que puedan presentar también observaciones escritas mediante sus representantes), inicialmente en el Caso 01 las observaciones se presentaron únicamente por escrito, a través de un formulario. Respecto a este punto, el Manual señala que la presentación de observaciones debe realizarse de forma escrita y, cuando la Sala de Reconocimiento así lo determine, de forma oral a través de audiencias. Esto quiere decir que la posibilidad de presentar observaciones de forma oral también queda a criterio de la magistratura en cada caso, por lo que es posible que no todas las víctimas tengan dicha oportunidad. Se considera

170. Comisión Colombiana de Juristas. Boletín #5 y Boletín #30 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá 2020.

171. La metodología fue establecida a través del auto del 22 de noviembre de 2019 de la Sala de Reconocimiento.

fundamental que la magistratura acoja la práctica más participativa de permitir la presentación oral de observaciones en audiencia, además de las escritas, y que justifique el tratamiento diferenciado hacia las víctimas en aquellos casos en los que decida abstenerse de realizar audiencias de observaciones a versiones voluntarias.

La emergencia sanitaria generada por el Covid-19¹⁷²

La pandemia de Covid-19 y las medidas de aislamiento adoptadas por el gobierno nacional para evitar su propagación, generaron una serie de cambios en el funcionamiento de la JEP. De esta manera se suspendieron los términos judiciales transitoriamente y se adoptaron medidas para continuar desarrollando algunas actuaciones y diligencias de forma virtual o remota. Sin embargo, la participación remota de las víctimas generó algunos desafíos particulares, entre ellos los causados por la brecha digital, la falta de condiciones de seguridad en algunos territorios, la carencia de condiciones de confidencialidad, intimidad y materiales para entregar informes de forma virtual o para continuar construyendo informes en medio de la crisis sanitaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta valioso que el Manual para la participación incluyera los “Lineamientos para la participación en la JEP mediante plataformas digitales y conectividad remota”. En estos lineamientos se destacan distintas medidas orientadas a satisfacer los derechos de las víctimas. Por ejemplo, se contempla que la JEP facilitaría condiciones de conexión remota a las víctimas que lo requirieran para la ejecución de actividades propias de su funcionamiento, que se suministrarían planes de datos y computadores para ello (según las necesidades), que se realizarían pruebas técnicas de conectividad antes de las diligencias, se ubicarían lugares para las reuniones de conectividad remota que garantizaran la seguridad y confidencialidad, y que se establecerían puntos de conexión a internet que contaran con garantías de seguridad. A mayo de 2021 la JEP, a través de su Secretaría Ejecutiva, había garantizado la conectividad a internet a 1.674 víctimas del conflicto armado, lo que contribuyó a que las víctimas participaran en 664 diligencias judiciales virtuales que se realizaron entre marzo de 2020 y mayo de 2021.

Los trabajos, obras y actividades con contenido reparator – restaurador (TOAR)¹⁷³

Uno de los asuntos que será clave para las próximas etapas de funcionamiento de la JEP es la definición de los trabajos, obras y actividades con contenido reparator – restaurador (TOAR) que se impondrán a los comparecientes

172. Comisión Colombiana de Juristas (2021), Boletín #30 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá.

173. Comisión Colombiana de Juristas (2020), Boletín #14 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá.

a manera de sanciones propias¹⁷⁴. De conformidad con los Lineamientos en materia de sanción propia y TOAR, adoptados por la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz de la JEP, la Ley 1922 de 2018 y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, las víctimas tienen derecho a ser consultadas y a participar en el proceso de definición de los TOAR que conformen las sanciones propias. Esto, tanto en el caso en que estos trabajos se vayan a desarrollar de manera anticipada, como si se van a ejecutar en el marco de una sanción impuesta por la Sección de Reconocimiento.

En caso de que el TOAR se desarrolle anticipadamente le corresponderá a la Secretaría Ejecutiva de la JEP –en el proceso de certificación del TOAR– y a la Sección de Reconocimiento del Tribunal –en el proceso de valoración del TOAR– constatar que las víctimas hayan tenido participación activa en su definición. Si el TOAR va a ser ejecutado como consecuencia de la imposición de una sanción propia, el “*proyecto restaurador*” para cada compareciente deberá contemplar un mecanismo efectivo de consulta con las víctimas. En otras palabras, las víctimas deberán participar en el diseño de los TOAR, podrán presentar observaciones ante la Sala de Reconocimiento antes de que apruebe el proyecto para cada compareciente y, además, podrán presentar su opinión sobre el proyecto de sanción ante la Sección de Reconocimiento y participar y opinar en la audiencia sobre el proceso de cumplimiento. Asimismo, la JEP debería establecer un mecanismo de información y seguimiento sobre la ejecución de los TOAR dirigido a las víctimas, para que estas puedan conocer su avance y tener los elementos para verificar el cumplimiento de la sanción y la satisfacción de sus derechos¹⁷⁵.

Es fundamental que las víctimas puedan participar genuinamente en las actividades de construcción y revisión de los proyectos de TOAR, debido a que estos deben apuntar a reparar y restaurar los daños que han sufrido y contribuir a acabar con la situación de exclusión que provocó la victimización.

La centralidad de las víctimas de la que habla el Acuerdo de Paz se concreta al escuchar sus expectativas, intereses y necesidades, y al incorporar las mismas en las decisiones que tome la JEP, así como en la participación con garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso. Por ello, los valiosos avances alcanzados hasta el momento en esta materia deben servir de impulso para garantizar la adecuada participación de las víctimas en las nuevas diligencias y etapas procesales que comienzan a surtir en la Jurisdicción, así como para garantizar un tratamiento sin diferenciaciones en la participación entre los distintos casos.

174. Las sanciones propias son aquellas que aplica la Sección de Reconocimiento del Tribunal para la Paz a los comparecientes que fueron determinantes en la comisión de los crímenes más graves y representativos del conflicto armado, siempre y cuando ellos aporten verdad plena y acepten su responsabilidad ante la Sala. La sanción propia es de naturaleza restaurativa y reparadora del daño causado.

175. Al respecto ver: Comisión Colombiana de Juristas (2018), Desafíos y oportunidades del SIVJRN, Bogotá.

Conclusiones y recomendaciones

Han pasado más de 5 años desde que el país cuenta con el Acuerdo Final de Paz. Los balances dejan sinsabores, pues a pesar de que el gobierno nacional, especialmente el presidente Duque, y los funcionarios responsables de la estabilización y la Consejería de Paz, presentan informes con avances de la paz con legalidad, lo cierto es que esta política más bien ha sido un intento por hacerle el quite a una implementación de buena fe, integral y conducente al logro de la paz estable y duradera que colombianos y colombianas anhelamos. Esto se evidencia en todos los puntos del Acuerdo Final y, especialmente, en lo relacionado con la participación ciudadana.

El propósito de este informe es el análisis de lo que ha sido una de las principales transformaciones estructurales en el campo político y social que se propuso el Acuerdo de Paz: la participación ciudadana. Existe cierto consenso entre analistas y expertos sobre las virtudes que genera la participación ciudadana en las transformaciones sociales y el diseño, implementación, evaluación y ajuste de políticas públicas más apropiadas para la promoción del goce efectivo de derechos humanos, adecuadas a las necesidades, expectativas y posibilidades de comunidades y sociedades. También es el centro de la transformación de conflictos que se tramitan por medios violentos a su resolución por las vías del diálogo, la negociación y la concertación por las vías democráticas. La participación suele ser también un método muy eficaz para combatir la exclusión de millones de ciudadanos y ciudadanas. Las 114 tareas de participación del Acuerdo Final que se identificaron desde el OPIAF cumplen estos propósitos.

En materia de participación el balance es tan agrídulce como en las demás materias del Acuerdo de Paz. Avances limitados en algunos puntos del Acuerdo, estancamientos e incluso retrocesos en algunas materias. Sin embargo, es fundamental reconocer que el Acuerdo y su implementación han generado importantes logros políticos que han impulsado un proceso de transición democrática, aun en marcha, que requieren ser reconocidos y que se conjure voluntad política para reimpulsarlos, o la adopción de un plan de choque para la implementación integral del Acuerdo, en donde la participación ciudadana sea uno de los pilares centrales.

El mayor logro del Acuerdo ha sido poner fin a la confrontación armada de casi 6 décadas entre el Estado Colombiano y una de las guerrillas más antiguas, con mayor poder de fuego y más grandes del mundo, las FARC-EP, que entregaron a las Naciones Unidas 8.894 armas de diferente índole, superando con esta cifra la cantidad de armas entregadas por combatiente en los demás procesos de paz y de desarme en Colombia y en buena parte del escenario internacional. Esto ha

tenido un impacto positivo en la vida cotidiana de muchas personas en el país, y es el logro de salvar miles de vidas, toda vez que, si se “compara la situación actual con la de antes de las negociaciones de paz o antes de 2017, se observa que han disminuido todos los indicadores de agresión y muerte por violación de las normas del DIH. El número total de víctimas al año ha caído de 540.000 en 2008 a 280.000 en 2014 y a menos de 100.000 en el 2020. Los homicidios de persona protegida en razón del conflicto armado han caído a menos de 1.000 personas al año desde 2016 y en los últimos años a menos de 600”¹⁷⁶

También se puede afirmar que gracias al Acuerdo de Paz y a la disminución ostensible del conflicto armado, la sociedad colombiana es mucho más sensible frente a la violencia política y la guerra, de modo que episodios que antes pasaban desapercibidos o eran legitimados y entendidos como parte del desarrollo de la guerra contra hoy son repudiados y rechazados por amplios sectores del país. Prueba de ello son entre otras, las reacciones ciudadanas ante el asesinato de los líderes sociales y las consecuencias políticas que ha tenido el conocimiento público de que las Fuerzas Militares colombianas han bombardeado campamentos guerrilleros aun sabiendo que allí se encontraban niños y niñas reclutados forzosamente.

El Acuerdo de Paz ha significado también que el conflicto armado ha dejado de ser el eje estructurador de la política, lo que se puede comprobar mediante la creciente diversificación de actores en el escenario de la política, procesos de ampliación de la participación, la protesta social y la emergencia de agendas ciudadanas de cambio. Esto es cada vez nuevo y mayores sectores de la sociedad emergen en la agenda pública con propuestas y mayores demandas de reconocimiento, visibilidad y actuación de los actores estatales e institucionales en la garantía del goce de derechos.

En estos 5 años se han presentado varias de las movilizaciones sociales más masivas y heterogéneas de nuestra historia contemporánea, gracias, entre otras cosas, a que cada vez más colombianas y colombianos entienden la participación ciudadana y la protesta social como un derecho y no como parte de una estrategia insurgente para tomar el poder o desestabilizar el país, tal y como ocurrió durante muchas décadas. Este cambio de visión ha permitido que distintos sectores de la sociedad que nunca habían participado en una protesta lo hicieran en esta ocasión y que importantes generadores y reproductores de significados y de sentidos promovieran la movilización y estuvieran de acuerdo con ella.

Las páginas anteriores nos permiten concluir que muchos de los avances que se han dado en materia de implementación de las tareas de participación en el marco del Acuerdo de Paz, se deben en gran medida al dinamismo y

176. INDEPAZ. 5 años del Acuerdo de Paz – Balance en cifras de la violencia en los territorios.

exigencia de diversas expresiones y organizaciones de la sociedad civil, que han tomado la iniciativa, generado escenarios de diálogo y deliberación con la institucionalidad para la paz, demandado espacios de participación y realizado de forma permanente acciones de veeduría, monitoreo y seguimiento a diversos componentes de la implementación del Acuerdo.

Un aspecto que vale la pena resaltar es del protocolo de participación de las víctimas adoptado por la JEP, producto de exigencias de las víctimas, sus organizaciones y sus representantes judiciales. El proceso del protocolo es un ejemplo de cómo es posible generar mecanismos y métodos que posibiliten mayor participación y reconocimiento de los derechos de la ciudadanía. Será un reto lograr una amplia participación de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y veeduría de los TOAR, elemento central para avanzar hacia la reparación y la reconciliación en muchos territorios.

También podemos contar aquí experiencias de algunos consejos territoriales de paz, como el de Suárez (Cauca), e incluso del Consejo Nacional, en el que, gracias al compromiso y trabajo constante de consejeros y consejeras delegados de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, y luego de un importante ejercicio de consulta y deliberación, se construyeron y entregaron al gobierno nacional los lineamientos de política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, cumpliendo con esto uno de sus mandatos.

Sin embargo, una de las mayores deudas que dejan 5 años de implementación sigue siendo la expedición de una ley estatutaria de garantías para organizaciones y movimientos sociales, así como de regulaciones que protejan y garanticen el derecho a la protesta social, que es el últimas una expresión de la participación ciudadana.

También es importante mencionar algunos de los retos identificados, entre los que se destacan la necesidad de proteger la vida de las personas firmantes del Acuerdo de Paz, y de líderes y lideresas sociales, a lo que sin duda contribuiría un funcionamiento serio de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, instancia en la que las y los delegados de la sociedad civil construyeron lineamientos para avanzar hacia el desmonte de las estructuras heredadas del paramilitarismo, que son las causantes de un número importante de estos homicidios. Una actitud dialogante y políticamente comprometida por parte del ejecutivo nacional, podría ser la clave para la resolución definitiva de este flagelo.

En este mismo sentido persisten en el país diversas organizaciones armadas que con su actuación no solo han afectado la vida y la integridad de muchos colombianos, sino que también han dificultado la implementación de varios de los puntos del acuerdo de paz, es por esto que urge la puesta en marcha de

una política de paz total que avance en el desarrollo de los acuerdos con el ELN y la promoción de acuerdos de acogimiento a la justicia con otros actores del conflicto tal y como lo plantea el punto 3.4 del Acuerdo de paz, y en el que diversos sectores de la sociedad civil, como la iglesia católica o las organizaciones étnico-territoriales, entre otros, han jugado roles fundamentales para lograr acuerdos humanitarios, y algunos acercamientos que tiendan puentes hacia estos diálogos tan urgentes.

Los cuatro años del Gobierno Duque han significado un enorme retraso en la aplicación del Plan Marco de Implementación y el debilitamiento de importantes elementos del Acuerdo de Paz, hecho que demanda que un nuevo Gobierno pro paz recupere el tiempo perdido mediante la elaboración y ejecución de un plan de choque que actualice las metas y los tiempos del Plan Marco de Implementación, incluya un capítulo específico de paz en el Plan Nacional de Desarrollo y presente un paquete de las normas y reformas legislativas y administrativas aún pendientes, incorporando procesos profundos de consulta y participación ciudadana.

Una propuesta que debería ser contemplada por el nuevo gobierno es la de crear un sistema territorial de implementación del Acuerdo de Paz que articule lo avanzado en los ejercicios de participación ciudadana en el marco de PDET, con los esfuerzos de las autoridades locales y las políticas públicas del orden nacional, incluidos los planes nacionales para la reforma rural integral, con mecanismos de participación ciudadana, incluyendo veedurías a su implementación.

En también urgente activar todas las instancias de participación contempladas en el Acuerdo de Paz, y para que muchas de ellas se activen, el primer paso es reactivar la CSIVI, para que así se pueda incorporar la participación activa de la sociedad civil, mediante la CSIVI ampliada, y reactivar las instancias étnicas y género.

Finalmente, desde la sociedad civil continuaremos en la tarea de mantener la esperanza del logro de la paz total en Colombia, mantendremos las acciones de exigencia de participación y seguiremos agenciando nuestras agendas por derechos, paz y democracia.

Referencias

- Alcaldía mayor de Bogotá, D C. (2021). No podemos permitir que el conflicto armado vuelva a Bogotá”: Alcaldesa Mayor. Alcaldía de Bogotá, 17 de marzo. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/seguridad/declaraciones-de-la-alcaldesa-por-inseguridad-en-zonas-rurales>
- _____ (2020) Plan Distrital de Desarrollo “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”. Bogotá.
- _____ (2015) Decreto 035 de 2015. Por medio del cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado para Bogotá D.C.
- _____ (2012). Decreto 083 de 2012. Por medio del cual se crea el Comité Distrital de Justicia Transicional para Bogotá D.C.
- Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación (2020). Plan de Acción Distrital Plurianual 2020 – 2024. Bogotá D.C., julio. Recuperado de <https://observatorio.victimabogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PAD%202020%20-%202024%20FINAL.pdf>
- _____ (2020). Plan de Acción Distrital 2021. Bogotá D.C., diciembre. Recuperado de <https://observatorio.victimabogota.gov.co/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20Distrital%202021.pdf>
- _____ (2021) Informe 9 de abril. Las Víctimas en el centro de #Bogotáepicentrodepazyreconciliación. Bogotá D.C. Recuperado de http://observatorio.victimabogota.gov.co/sites/default/files/documentos/INFORME%209%20DE%20ABRIL%202021_0.pdf
- Chaverra Colorado F. (2020) Participación ciudadana y planeación del desarrollo para reparar a las víctimas del conflicto. La Oreja Roja, 9 de abril de 2020. Recuperado de <https://www.laorejaroja.com/participacion-ciudadana-y-planeacion-del-desarrollo-para-reparar-a-las-victimas-del-conflicto/>.

- Canal Capital Bogotá. (27 de agosto de 2020) Especial de #NoticiasCapital | Bogotá implementa los Planes de Desarrollo con enfoque territorial. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=18W7c3et6SU>.
- Casas, D. (9 de abril de 2021). 9 de abril: Día de la memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto armado. Periódico El Jurista, 9 de abril de 2021. Recuperado de <https://periodicoeljurista.com.co/pais/9-de-abril-dia-de-la-memoria-y-solidaridad-con-las-victimas-del-conflicto-armado/>.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO (2020). Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) Documento de Trabajo 23. Bogotá D.C., junio. Recuperado de <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/07/23-Documento-de-trabajo-observaciones-sobre-SIIPO-por-CEPDIPO.pdf>
- _____ (2020). El enfoque étnico: radiografía de un propósito pospuesto. Cuadernos de la Implementación 17, Bogotá D.C., julio. Recuperado de <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-17-el-enfoque-etnico-radiografia-de-un-proposito-pospuesto/>
- _____ (2021). La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del acuerdo con las FARC-EP. Bogotá D.C., julio. Recuperado de <https://cepdipo.org/portfolio/libro-la-paz-pospuesta-situacion-actual-y-posibilidades-del-acuerdo-con-las-farc-ep/>
- Comisión Colombiana de Juristas (2021). Boletín #45 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá D.C. 30 de septiembre. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=211.
- _____ (2021) Boletín #30 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá, 15 de enero. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=191
- _____ (2020) Boletín #29 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá, 24 de diciembre. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=189.
- _____ (2020), Boletín #28 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá, 10 de diciembre. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=189.

- _____ (2020). Superando el dilema de la participación. El funcionamiento de la JEP desde un enfoque basado en los derechos de las víctimas. Bogotá D.C.
- _____ (2020), Boletín #14 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=156.
- _____ (2020), Boletín #5 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá. Disponible en: https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=190
- _____ (2020), Boletín #4 del Observatorio sobre la JEP, Bogotá. Recuperado de https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/documento.php?id=46
- _____ (2018), Desafíos y oportunidades del SIVJRNR, Bogotá. Recuperado de https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/desafios_y_oportunidades_del_sivjrn.pdf.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2021). Así avanza la Comisión de la Verdad: Entender el pasado para no repetirlo. Informe de gestión enero-junio de 2021 (Brochure).
- _____ (s.f) Primer año de escucha para esclarecer la verdad del conflicto armado. Recuperado de <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/primer-ano-comision-verdad-colombia-para-esclarecer-verdad-conflicto-armado>
- Concejo de Bogotá D.C. (2020). Acuerdo no. 761 de 2020. “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de obras públicas del distrito capital 2020-2024 “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI”.
- Coneo, M. (2021). Con la Ley 2078 del 8 de enero de 2021 el presidente Duque prorroga la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el 10 de junio de 2031. Asuntos Legales, 9 de enero de 2021. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ley-de-victimas-tendra-vigencia-por-10-anos-mas-luego-de-sancion-de-prorroga-de-duque-3109742>

- Congreso de la República (2021). ¿En qué va la paz? Las cifras de la implementación. Informe 6: Actualización a enero de 2021. Bogotá D.C., Recuperado de https://883ff833-f600-42c2-9780-e8c06ea212bb.usrfiles.com/ugd/883ff8_53ef3dd5bd764c139be002b0d6cd1f46.pdf
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2021). Avanza la sustitución con legalidad: Diagnóstico, avances y planeación PNIS. Bogotá D.C., mayo.
- Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana – CONPA (2020). Balance de la implementación del Acuerdo de Paz, Bogotá D.C., marzo. Recuperado de: <https://choco.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz..pdf>
- Contraloría General de la República – CGR (2019). Tercer informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2019 Énfasis Vigencia 2018. Bogotá D.C., julio, Recuperado de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56>
- Departamento Nacional de Planeación. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), disponible en: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>
- El Espectador (27 de agosto de 2020). Las claves de las PDET en Bogotá,. Redacción Bogotá. Recuperado de <https://www.elespectador.com/bogota/las-claves-de-las-pdet-en-bogota-article/>.
- El Espectador, (23 agosto de 2021). “JEP abrirá dos casos por desplazamiento, desaparición, violencia sexual y masacres”. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/jep-abrira-dos-nuevos-casos-para-desplazamiento-desaparicion-violencia-sexual-y-masacres/>.
- El Espectador (6 de Julio de 2020). Colombia en Transición. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/afros-y-victimas-del-conflicto-la-lucha-de-esta-poblacion-por-vivir-en-bogota-article/>

- El Tiempo (10 de marzo de 2020). ¿Qué pasa con el Plan de Sustitución de Cultivos Ilícitos en Parques? Recuperado de <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/que-pasa-con-el-plan-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-en-parques-470860>
- Forero, S. (2020). Así serán los PDET en Bogotá, El Espectador, 4 de junio de 2020. Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/asi-seran-los-pdet-en-bogota-article/>
- Gaitán, C. A. (2020). Evaluación de la eficacia de la participación en la construcción del Plan de Acción Distrital, para la vigencia 2019 por parte de los miembros de las mesas locales de participación efectiva de víctimas en la ciudad de Bogotá. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C. Recuperado de <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/16420/TESIS%20DE%20MAESTR%C3%8DA%20CAMILO%20GAIAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- García, J. P. (2020) Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. Medellín, diciembre 15. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Grupo de Género en la Paz – GPAZ (2021). La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones del enfoque de género del Acuerdo de Paz. Mayo. Recuperado de https://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2021.pdf
- INDEPAZ. Líderes sociales, defensores de DD.HH. y firmantes de acuerdo asesinados. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>
- _____ (2021) 5 años del Acuerdo de Paz – Balance en cifras de la violencia en los territorios. Disponible en <http://www.indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>
- Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (2020). Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos IEANPE para la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las GAR-EP, a 3 años de la firma y de la formalización de la IEANPE, 18 de junio. Recuperado de <https://comunidadesconpaz.wordpress.com/2020/02/27/declaracion-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos-a-3-anos-de-la-firma-y-de-la-formalizacion-de-la-ieanpe/>

- Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (2019). Informe sobre el funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, Bogotá D.C., noviembre 21. Recuperado de <https://www.instanciagenero.org/2019/09/21/informe-sobre-el-funcionamiento-de-la-instancia-de-mujeres/>
- Instituto de Estudios del Ministerio Público. (2020). Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”. Bogotá D.C. Agosto 20 de 2020. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S%C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti____.pdf.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021). Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero. Recuperado de <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>
- _____ (2021). Reconocimiento y garantías para la protección y la participación de los pueblos étnicos en la construcción de paz. Informe especial sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia. Período de estudio: noviembre de 2016 a mayo de 2020. Bogotá D.C., enero. Recuperado de <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz (2021). Sala de Reconocimiento, Auto 134 de 2021. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Documents/Casos/Caso01/auto134-2021.pdf>
- _____ (2021). Principales estadísticas. Acumulado histórico. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20noviembre%205%20de%202021.pdf>.
- _____ (2020). Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador. Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, abril. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/SiteAssets/Paginas/Conozca-Los-lineamientos-en-materia-de-sanci%3%b3n-propia-y-Trabajos%2c-Obras-y-Actividades-con-contenido-Reparador---Restaurador/28042020%20VF%20Lineamientos%20Toars%20y%20SP.pdf>

- _____ (2020). Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá D.C., diciembre. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Infografias/participacion/manualparticipacion.pdf>.
- _____ (2019). Sala de Reconocimiento, auto 222 de 2019. Comunicado 148 de 2019. La JEP amplía el plazo para que las organizaciones de víctimas entreguen informes. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-ampl%C3%ADa-el-plazo-para-que-las-organizaciones-de-v%C3%ADctimas-entreguen-sus-informes.aspx>
- _____ (2018, mayo). Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b0d83814.pdf>.
- MAPP/OEA (2020). Trigésimo informe del Secretario General al Consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos. Hallazgos obtenidos entre julio y diciembre de 2020. Washington D.C. Recuperado de <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2021/07/XXX-Informe-Semestral.pdf>
- Marandúa Etéreo (mayo 29 de 2020). Campesinos denuncian incumplimiento del PNIS en Guaviare. Recuperado de <https://marandua.com.co/campesinos-denuncian-incumplimiento-del-pnis-en-guaviare/>
- Mesa de Conversaciones (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., noviembre. Recuperado de <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2021). Informe del Secretario General. Nueva York, 25 de junio. Recuperado de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2116029_sp.pdf
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Bogotá D.C., abril. Recuperado de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000091%20DE%202020.pdf>

- Ministerio del Interior (2020). Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz, enero – diciembre. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/informe_rendicion_de_cuentas_pmi_-_2020.pdf
- Montero, L. (2020). PDET para la implementación de la reforma rural integral a partir del caso del proceso campesino y popular del municipio de la Vega, Cauca. Bogotá D.C. Recuperado de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2880/GFABA-spa-2020-Reconstruir_confianza_para_construir_estado_problemas_de_encaje_del_modelo_participativo_de_los_PDET?sequence=1&isAllowed=y
- Observatorio Distrital de Víctimas (2021). Boletín Trimestral de Víctimas. enero-marzo. Alta Consejería de la Paz, las Víctimas y la Reconciliación, Bogotá D.C. Recuperado de <http://observatorio.victimasbogota.gov.co/sites/default/files/documentos/Boletin%20Trimestral%20Enero-Marzo%202021.pdf>
- ONIC (2019). Comisión Étnica para la Paz y la Alta Instancia de Pueblos Étnicos de Paz de Colombia presentaron preocupaciones al Consejo de Seguridad de la ONU, 12 de julio. Recuperado de <https://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/3080-comision-etnica-para-la-paz-y-la-alta-instancia-de-pueblos-etnicos-de-paz-de-colombia-presentaron-preocupaciones-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu>
- Procuraduría General de la Nación (2021). Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Agosto. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Tercer%20informe%20Acuerdo%20de%20Paz%202021%20.pdf>
- _____ (2020). Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- Sánchez, E., & Sánchez, V. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.º 121. Abril. IADOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67 Recuperado de https://www.cidob.org/es/content/download/72791/2343723/version/7/file/67-90_EDUARDO%20S%C3%81NCHEZ%20IGLESIAS%20Y%20VICENTE%20S%C3%81NCHEZ%20JIM%C3%89NEZ.pdf

- Secretaría Jurídica Distrital (2013). Concepto 7671 de 2013 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, marzo.
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC – STCIV (2021) Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., junio. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/895-noveno-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- _____ (2021). Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- _____ (2021). Segundo informe de verificación a la implementación del enfoque étnico en el Acuerdo de Paz en Colombia. Bogotá. D.C., mayo de 2021. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/884-segundo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-enfoque-etnico-en-el-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>
- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UAEARIV (2013) RESOLUCIÓN 1448 DE 2013. Por la cual modifican disposiciones de la Resolución 0388 del 10 de mayo de 2013 por medio de la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=68190>
- Valencia, G. D. PDET para las grandes ciudades (2020). Medellín, septiembre. Recuperado de https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fU6xCslwFPwVI47hPWuNOhYHQrwcRNos8miCPq1J2qTi55vqIC4ux91xdxwoqEBZevCZljtLbdK1kqflap1PywJ3KAuJpdwX80W-mR2OCftQ_wNpga9dp0pQjbPRPCNU3vWR2kEbyDcr7q4u_nwESfWRW6YQobvtmXtxtTX.



OBSERVATORIO
de la PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
en la implementación del
ACUERDO FINAL

ISBN: 978-958-675-073-8



FORD
FOUNDATION