

# INFORME

# TRES



OBSERVATORIO  
de la PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA  
en la implementación del  
ACUERDO FINAL

# INFORME



OBSERVATORIO  
de la PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA  
en la implementación del  
ACUERDO FINAL

## Fundación Foro Nacional por Colombia

Marcela Restrepo Hung  
*Presidenta Ejecutiva*

## Corporación Viva la Ciudadanía

José Luciano Sanín Vásquez  
*Director*

## Equipo de investigación

### Foro Nacional por Colombia

Camilo David Cárdenas Barreto  
Andrés Lozano Reyes  
María Teresa Muñoz Losada




### Viva la Ciudadanía

Yeison Camilo García García  
Ricardo Jaramillo Rincón

## Diseño

Yiya Gómez Vélez  
*Comunicaciones Viva la Ciudadanía*

## Fundación Foro Nacional por Colombia

 Cra. 4a No.27-62  
Bogotá D.C. Colombia  
 [contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)  
 <https://foro.org.co>




## Redes Sociales:

 @foronacionalcol  
 @foronacional  
 @foronacionalporcolombia

## Corporación Viva la Ciudadanía

 Calle 54 # 10 - 81 Piso 4  
Bogotá D.C. Colombia  
 WhatsApp: 3174414455  
 [comunicacion@viva.org.co](mailto:comunicacion@viva.org.co)  
 <https://viva.org.co/>

## Redes sociales

 @vivaciudadania  
 @viva.laciudadania  
 @vivalaciudadania

**Informe TRES. Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final de Paz.**

ISBN : 978-958-675-073-8

Diciembre de 2023

Este informe fue posible gracias al apoyo de Brot für die Welt (Pan Para el Mundo) y de la Fundación FORD.



APOYAN:



FORD  
FOUNDATION

# CONTENIDO

## Introducción

6

### 1. La nueva arquitectura institucional para la implementación: ¿cómo queda la participación?

10

- *Presentación*
- *Primer camino: los ajustes a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz — OACP—*
- *Segundo camino: el PND «Colombia Potencia Mundial de la Vida 2023-2026»*
- *Paz Total*
- *Participación en políticas relacionadas con el AFP*
- *¿Cómo queda entonces la participación?*
- *Referencias*
- *Leyes y normas*

### 2. Balance de las tareas participativas, 2018-2022

22

1. Seguimiento a las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final de Paz
2. Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano
3. Participación política: apertura democrática para construir la paz
4. Fin del conflicto
5. Solución al problema de las drogas ilícitas
6. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto
7. Mecanismos de implementación, verificación y refrendación

### 3. Estudios de caso

111

#### ***Análisis y perspectivas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP.***

1. La implementación temprana de las CTEP
2. Riesgos identificados durante la implementación de las CTEP
3. Las elecciones del 13 de marzo de 2022
4. La labor de las CTEP en la Cámara de Representantes
5. Conclusiones: los desafíos de las CTEP en el corto y largo plazo

#### ***Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Medellín (CONPAZ): una experiencia destacada de participación ciudadana en el contexto del Paro Nacional de 2021***

1. La protesta social en un escenario de demandas
2. El diálogo social y político como estrategia participativa
3. Las Audiencias permitieron retroalimentar políticas públicas
4. A manera de conclusiones

### 4.. Conclusiones y recomendaciones

156

# GLOSARIO DE SIGLAS

<b>ADR</b>	Agencia de Desarrollo Rural	<b>CONPES</b>	Consejo Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>AETCR</b>	Antiguos Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación	<b>CPEC</b>	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
<b>AFP</b>	Acuerdo Final de Paz	<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación
<b>AICMA</b>	Acción Integral Contra Minas Antipersonal	<b>CSM</b>	Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Implementaciones de las Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras	<b>CTEP</b>	Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz
<b>ARN</b>	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	<b>CTP</b>	Consejos Territoriales de Planeación
<b>ART</b>	Agencia de Renovación del Territorio	<b>CTPRC</b>	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
<b>CAT</b>	Consejos Asesores Territoriales	<b>CTR</b>	Consejos Territoriales de Reincorporación
<b>CEPDIPO</b>	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	<b>DAFP</b>	Departamento Administrativo de la Función Pública
<b>CERAC</b>	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>CEV</b>	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad	<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos	<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>CINEP-PP</b>	Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la Paz	<b>DSCI</b>	Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos
<b>CIPRAT</b>	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>CMES</b>	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento	<b>ENP</b>	Espacio Nacional de Participación
<b>CMJ</b>	Consejo Municipal de Juventud	<b>ESAP</b>	Escuela Superior De Administración Pública
<b>CMPP</b>	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	<b>ESMAD</b>	Escuadrón Móvil Anti Disturbios
<b>CND</b>	Comisión Nacional de Diálogo	<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral	<b>FCP</b>	Fondo Colombia en Paz
<b>CNGS</b>	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	<b>FIP</b>	Fundación Ideas para la Paz
<b>CNPRC</b>	Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia	<b>GPAZ</b>	Género y Paz
<b>CNR</b>	Consejo Nacional de la Reincorporación	<b>IEANPE</b>	Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos
<b>CNTI</b>	Comisión Nacional de Territorios Indígenas	<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>CODHES</b>	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	<b>LGBTIQ+</b>	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales y Queer
<b>CONPAZ</b>	Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Medellín	<b>MAP</b>	Mina Antipersonal

MOE	Misión de Observación Electoral	PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
MOVICE	Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado	PNN	Parques Naturales Nacionales
MPC	Mesa Permanente de Concertación	PNRSE	Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica
NER	Nuevos Espacios de Reincorporación	PNS	Planes Nacionales Sectoriales
NNAJ	Niños, Niñas Adolescentes y Jóvenes	PRB	Planes Regionales de Búsqueda
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	RIAV	Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia	RRI	Reforma Rural Integral
ONU	Organización de las Naciones Unidas	SGPDA	Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación
OPIAF	Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final	SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
PAI	Planes de Atención Inmediata	SIP	Sistema Integral para la Paz
PAO	Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes, y Periodistas operacionales	SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	SNIDH	Sistema Nacional de información de la situación de Derechos Humanos
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	SRC	Solicitudes de Reparación Colectiva
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible	STCVI	Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional
PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato	TpC	Territorios por Conservar
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva	UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
PISDA	Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo	UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto
PMI	Plan Marco de Implementación	UIA	Unidad de Investigación y Acusación
PMJ	Plataforma Municipal de Juventud	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
PMTR	Planes Municipales para la Transformación Regional	UTL	Unidad de Trabajo Legislativo
PNADDHH	Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos	VBG	Violencias Basadas en Género
PND	Plan Nacional de Desarrollo	ZRC	Zonas de Reserva Campesina

# Introducción

La posibilidad de que en Colombia se pueda avanzar con claridad en la construcción de una paz, más allá de la resolución de la confrontación armada, se pudo palpar, hace ya más de seis años, con la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este proceso abrió una oportunidad de encontrar nuevos caminos de reconciliación en los que las víctimas no solamente podían esperar ser reconocidas y reparadas por los daños y afectaciones padecidos en más de medio siglo de iniquidad, sino que, además, comunidades, personas, territorios y ambiente, podían resurgir y prosperar a partir del esfuerzo participativo de la sociedad en su conjunto, encaminado a la construcción de la paz y la materialización de las opciones contempladas para alcanzarla en los diseños institucionales y normativos.

En efecto, vista así, la participación se propuso en el Acuerdo de Paz en tres dimensiones comprensivas. La primera, como principio, pues se entendió la participación como un compromiso de toda la sociedad en la construcción de la paz, reconocida ésta como derecho en nuestra Carta Fundamental y como la posibilidad de alcanzar una sociedad reconciliada que transformara y superara las causas estructurales del conflicto social y armado. La segunda, la participación como ejercicio político enfocado en los momentos claves de los planes y programas territoriales, esto es, en la planeación, la ejecución y el seguimiento, así como en las acciones participativas específicas, cuyo propósito era la implementación de los diferentes puntos del Acuerdo que implican una enorme responsabilidad para el Estado y para la ciudadanía. En ese sentido, hemos identificado 114 tareas participativas en todos los puntos del AFP, los cuales buscan superar décadas de violencia, atraso, discriminación y abandono estatal. Y, finalmente, como enfoque para lograr las transformaciones democráticas que amplíen la participación a partir del impulso y concreción de reformas normativas, de política y de actuación del Estado y de los actores sociales y políticos, que se concretan específicamente en el Punto 2 del Acuerdo.

La identificación y el monitoreo de estas 114 tareas participativas es el propósito del Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final —OPIAF— como un hilo conductor que puntualiza y destaca la importancia del papel activo de la ciudadanía en el empeño de consolidar la paz. Esta iniciativa, creada por Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, hace un seguimiento a su cumplimiento 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 y la propuesta de lineamientos de política pública y la acción ciudadana en favor de la paz.

Este informe TRES continúa el monitoreo ciudadano reflejado en los informes CERO, UNO y DOS, elaborados en los años 2018, 2020

y 2022<sup>1</sup>. Así las cosas, en esta ocasión, en el informe TRES hacemos un balance general del estado de la ejecución del Acuerdo Final en materia participativa durante el gobierno de Iván Duque, 2018-2022, y ofrecemos algunas indicaciones que se pueden derivar de las políticas y acciones que se han desarrollado al inicio del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez.

La concreción de las tareas participativas durante 2018-2022, tal como ha sido la tendencia de la implementación general del Acuerdo de Paz, ha constituido un proceso lento y tortuoso, y las expectativas han girado en torno a la posibilidad de concretar la participación ciudadana como eje y motor de la construcción de paz. En efecto, desde el mismo momento en que salió a la luz, el Acuerdo sufrió, en principio, una derrota en el plebiscito convocado para su aprobación, que requirió integrar en el texto aprobado en La Habana las objeciones de los sectores opositores para darle viabilidad jurídica y política a lo ya acordado. Luego, el Acuerdo firmado en el Teatro Colón de Bogotá pasó por una difícil materialización normativa en el Congreso de la República, en el marco del proceso de fast track que pretendió aprobar rápidamente lo ratificado —proceso no exento de modificaciones de lo acordado—, pues hubo un despliegue desigual y a distintas velocidades de las apuestas de paz, así como de sus desafíos participativos.

El balance durante el periodo de gobierno de Iván Duque no es más alentador, como ya se ha podido avizorar en los anteriores informes del OPIAF. Del análisis del periodo 2018-2022 es posible identificar algunas tendencias principales en su ejecución. La primera, la participación política como ejercicio ciudadano que impulsa la implementación, como se pudo constatar en los reclamos expresados durante las diversas jornadas de protesta social que marcaron el periodo. La segunda, el rezago y el retroceso a nivel gubernamental como rasgos distintivos de la puesta en marcha normativa y material de tareas participativas. Y la tercera, el comportamiento diferenciado de sectores del Estado e instancias creadas por el Acuerdo frente al proceso de implementación y de impulso a la participación ciudadana en el proceso. Todo lo anterior plantea diversos retos en materia de reconciliación y construcción de paz para Colombia, que deberán ser considerados por la nueva política de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro. Esto se podrá ver en detalle en el balance general que se incluye en el primer capítulo.

El curso del cumplimiento del Acuerdo de Paz devela un escenario complejo de disputas políticas por su puesta en marcha que se tradujo, pese a la alta participación ciudadana y las diferencias políticas entre poderes estatales, en múltiples dificultades y trabas para la reconciliación y construcción de paz. La persistencia del gobierno Duque en la modificación de lo acordado marcó diferentes derroteros para un proceso de implementación que, aunque no se podía detener, se vio perjudicado. Esto señala la importancia de comprender los retos que tiene la sociedad colombiana para culminar exitosamente la construcción de paz y la reconciliación, en la medida en que se requiere de un consenso generalizado entre la ciudadanía y el Estado para salir

<sup>1</sup> Estos informes se encuentran en acceso abierto para la ciudadanía en general en <https://foro.org.co/tematica/opiaf/> y en <https://viva.org.co/>

de la guerra y de la violencia política, con el aporte participativo de toda la sociedad.

En el marco de estas disputas, marcadas por el triunfo del «No» y la posterior negociación con la oposición de lo inicialmente acordado, el gobierno Duque se caracterizó por su interpretación artificiosa del Acuerdo, en una dinámica de simulación, como diversas organizaciones de la sociedad civil han denunciado<sup>2</sup>. Así, se habría generado una institucionalidad paralela que pretendió suplantar, resignificar, distorsionar o limitar lo acordado. Tal es el caso, como se verá en el informe, de la limitación de los procesos participativos incluidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR—, el engavetamiento del proyecto de ley garantías y promoción de la participación ciudadana —que viene desde el gobierno de Juan Manuel Santos—; la limitada implementación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP— y la Instancia de Alto Nivel; el exiguo papel de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— y la ausencia de una política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales; el pretendido retorno de la aspersión aérea mediante el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato —PECIG—, por mencionar algunos casos ilustrativos.

Sin embargo, como también se verá en el informe, la participación de la ciudadanía logró contener la acción del gobierno Duque orientada a «hacer trizas» el Acuerdo, impulsando de diversas formas y desde la heterogeneidad propia de la sociedad colombiana, la implementación de asuntos neurálgicos como el funcionamiento de las Altas Instancias de Género y Étnica, el involucramiento en los procesos del Sistema de Verdad, Justicia Reparación y No Repetición, el impulso a los PDET y a los PNIS, el desarrollo y elección de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz, entre otras disposiciones.

Con la llegada del gobierno de Gustavo Petro y su apuesta por una política de «Paz Total» se vislumbran cambios en la ruta de cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado con las FARC-EP y una tendencia más proclive al diálogo social y a la implementación de políticas derivadas de un nuevo proceso de paz con el ELN y otros grupos armados. Sin embargo, a un año de gobierno se han evidenciado problemas como la persistencia de la violencia social y política contra firmantes del Acuerdo y liderazgos sociales y políticos; la ambigüedad gubernamental frente a las tareas de la implementación y la articulación interinstitucional; la subordinación del Acuerdo a la política de Paz Total y la indeterminación sobre las rutas participativas de medidas como por ejemplo la reestructuración participativa del PNIS, entre otras.

---

<sup>2</sup> Véase Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO. La “Paz con Legalidad” al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC - EP. Gentes del Común. Febrero de 2021; y Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU) y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines. Hambre y Guerra: el legado del Aprendiz. Balance del último año del gobierno de Iván Duque Márquez. Junio de 2022.



Todo ello puede abrir una ventana de oportunidad, que este informe profundiza en su capítulo de recomendaciones, con la intención de contribuir no sólo al debate frente al cumplimiento del Acuerdo, sino sobre las posibilidades de una mayor participación ciudadana tanto en los procesos de negociación como en el camino de la profundización de la democracia que hará viable, seguramente, la construcción de una paz estable y duradera.

**Marcela Restrepo Hung**

Presidenta Ejecutiva  
Fundación Foro Nacional por Colombia

**José Luciano Sanín Vásquez**

Director  
Corporación Viva la Ciudadanía

# 1. La nueva arquitectura institucional para la implementación: ¿cómo queda la participación?

*Camilo David Cárdenas Barreto  
Ricardo Jaramillo Rincón*

## **Presentación-**

La arquitectura institucional «refleja la estructura organizativa y de funcionamiento del gobierno y cómo sus integrantes se relacionan y transmiten información y conocimiento entre sí y con otros agentes, estableciendo vínculos de responsabilidad o de otro tipo para alcanzar las metas establecidas» (Arenilla, 2019, pp. 13-14). Las variables para caracterizar la arquitectura institucional son:

- Liderazgo efectivo: capacidad del órgano impulsor de la política para mantenerlo en la agenda pública y promover el diseño e implementación de políticas.
- Mecanismos institucionales: definición de un enfoque integral para el diseño de políticas y de mecanismos de medición y seguimiento.
- Capacidad institucional: considera la disponibilidad de funcionarios, medios administrativos y recursos presupuestales y financieros.
- Relaciones intergubernamentales: implicación de distintos niveles de gobierno y de otros poderes públicos en la promoción de políticas.
- Participación y comunicación: involucramiento de distintos sectores de la sociedad en la discusión e implementación de las políticas.

Este apartado analiza la reciente arquitectura institucional para la paz en Colombia a partir de las variables mencionadas, con énfasis en dos asuntos: a) el ajuste y modificación de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y b) las políticas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo «Colombia Potencia Mundial de la Vida 2023 -2026».

### **Primer camino: los ajustes a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz —OACP—**

La OACP es la entidad responsable del liderazgo efectivo de las políticas de paz, de articular los mecanismos institucionales y de promover las relaciones intergubernamentales en la materia. A finales del año 2022 el gobierno nacional expidió los decretos 2647, 2648 y 2649 que establecen la nueva estructura organizacional de la Presidencia de la República, la nomenclatura, el régimen salarial, las funciones y la integración de las entidades adscritas.

De acuerdo con el Decreto 2647, las funciones de la OACP son:

1. Asesorar al Presidente la República en la formulación y desarrollo de la política de paz y ser vocero del Presidente de la República en este asunto.
2. Asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas, programas y proyectos que se requieran para la implementación de los Acuerdos de Paz que se suscriban, en coordinación con las entidades competentes.
3. Verificar la voluntad real de paz y de reinserción a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley con motivaciones u orígenes políticos, o el tránsito al Estado de Derecho de los grupos armados organizados urbanos y rurales de alto impacto, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente la República.
4. Liderar, coordinar y participar en las mesas de conversaciones, según instrucciones del Presidente de la República; y asegurar el apoyo necesario a los negociadores.
5. Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de propiciar diálogos sociales, intersectoriales y territoriales para la construcción de una cultura de paz y convivencia.
6. Promover, desarrollar y articular, en el marco de la política de paz, reconciliación y convivencia del gobierno nacional, escenarios de participación y de diálogo intersectorial, orientados a la construcción de paz, que promuevan la confianza, convivencia y reconciliación, y puedan contribuir al desarrollo y consolidación de los procesos paz de acuerdo con instrucciones del Presidente de la República.
7. Consolidar información a partir del diálogo social, intersectorial y territorial para la generación de diagnósticos y escenarios prospectivos, documentos e insumos técnicos, en coordinación con otras entidades del Estado cuando así se requiera, que orienten y apoyen la determinación de las agendas de negociación y diálogo, la adopción de decisiones y la suscripción de acuerdos de paz con grupos armados al margen de la ley con

motivaciones u orígenes políticos, y pactos con grupos armados organizados urbanos y rurales de alto impacto.

8. Definir los términos de las agendas de negociación y diálogo, dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los voceros y representantes de los grupos armados al margen de la ley con motivaciones u orígenes políticos y grupos armados organizados urbanos y rurales de alto impacto, tendientes a buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil o su tránsito al Estado de Derecho, de acuerdo con las órdenes que le imparta el Presidente la República.
9. Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 434 de 1998 modificada por el Decreto Ley 885 de 2017, en los términos en que el reglamento del Consejo determine.
10. Articular e implementar las estrategias para la realización de trabajo en territorio necesario para la construcción de paz.
11. Articular la relación entre las demás entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada, los organismos internacionales y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación del Acuerdo de Paz, para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
12. Liderar la articulación estatal para que el alistamiento y la efectiva implementación de los acuerdos de paz o el cumplimiento de los pactos que resulten de los diálogos, se ajusten a la visión y contenido de los mismos.
13. Coordinar con la Agencia Nacional de Tierras la formulación, estructuración y ejecución de las políticas y programas para la implementación de los Acuerdos de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
14. Coordinar con la Agencia de Renovación del Territorio la formulación, estructuración, ejecución y seguimiento de las políticas y programas para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos —PNIS— y el cumplimiento de los compromisos y obligaciones estatales derivados de los procesos participativos realizados para la construcción de esos programas y planes.
15. Coordinar con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización —ARN— la formulación, estructuración y ejecución de las políticas y programas para la reinserción, reintegración y reincorporación de los integrantes que firmen acuerdos de paz.
16. Articular la implementación de la normativa necesaria para el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos de paz.
17. Formular, liderar y monitorear la estrategia de Acción Integral Contra Minas Antipersonal —AICMA— a nivel nacional y coadyuvar

al desarrollo de la política pública en la materia, elaborando y adoptando los estándares nacionales para las actividades relativas a la AICMA y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento y por todos aquellos procesos que demanden su cumplimiento, entre ellos el Tratado de Ottawa.

18. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersonal.
19. Coordinar y desarrollar acciones y programas de pedagogía que promuevan el conocimiento de la política de paz, reconciliación y convivencia y el contenido los acuerdos y pactos que se suscriban con el Gobierno.
20. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades y los lineamientos establecidos por el Secretario General, en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
21. Proponer, en coordinación con la Secretaría Jurídica, proyectos de actos legislativos, leyes, decretos reglamentarios y demás documentos en materia de procesos y acuerdos de paz y su implementación.
22. Efectuar y articular, con las demás entidades competentes, el seguimiento y control a los recursos que se inviertan en la implementación de los acuerdos de paz, propendiendo por su transparencia y eficacia.
23. Determinar las necesidades financieras que respondan a la planeación de largo plazo, la focalización temática y geográfica, y el análisis financiero y presupuestal de los recursos requeridos para la implementación de los acuerdos de paz en coordinación con las entidades competentes.
24. Coordinar con los organismos nacionales y territoriales pertinentes la estrategia de rendición de cuentas y verificación de cumplimiento de los compromisos derivados de la implementación de los acuerdos de paz, así como su alineación con el plan de gobierno y la articulación con las entidades de gobierno y organismos internacionales de verificación y seguimiento.
25. Ejercer la ordenación del gasto del Fondo Colombia en Paz —FCP— y sus subcuentas en desarrollo de lo establecido por el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en concordancia con el artículo 6 del Decreto Ley 691 de 2017, la cual podrá delegar en el funcionario que considere, con sujeción a la Constitución o la ley e impartir directrices e instrucciones operativas a la fiducia como administrador de los recursos del FCP.
26. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por la ley y el Presidente de la República.

El Decreto 2647 también creó la Unidad Implementadora del Acuerdo de Paz, con las siguientes funciones:

1. Asesorar al Alto Comisionado en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas, programas y proyectos que se requieran para la implementación del Acuerdo Final de Paz, en coordinación con las entidades competentes.
2. Coordinar, atendiendo los lineamientos del Alto Comisionado, las directrices y líneas de política que permitan la implementación del AFP —Acuerdo Final de Paz— para dar cumplimiento a las decisiones pactadas.
3. Realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos derivados del AFP y de su alineación con el Plan de Gobierno.
4. Apoyar los procesos de articulación entre las entidades del Gobierno nacional, la empresa privada y los organismos internacionales, en función de la implementación del AFP con el fin de dar cumplimiento a los compromisos pactados.
5. Articular y verificar la relación entre las entidades del gobierno nacional y las autoridades departamentales y locales, en función de la implementación del AFP, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos con los territorios intervenidos.
6. Realizar el seguimiento a la implementación del AFP con las entidades del Gobierno nacional y demás actores, de conformidad con la misionalidad y competencias de cada uno.
7. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por la OACP.

A través de este decreto se reorganizaron las responsabilidades en la implementación del AFP y las nuevas tareas que se derivan de la política de Paz Total. Esto permite identificar una actualización en términos de liderazgo efectivo, mecanismos y capacidad institucionales para las políticas de paz. Sin embargo, persisten los retos en materia de relaciones intergubernamentales, en particular por el rol que tienen ministerios como el Agricultura e Interior en la implementación del AFP y que están en una jerarquía superior a la de la OACP. De igual modo, se evidencian retos en materia de participación ciudadana.

De acuerdo con la Unidad Implementadora, el AFP contiene cinco categorías de participación ciudadana:

1. Producto, mecanismo, estrategia, o acción para fortalecer o garantizar la participación: tales son las acciones transversales que adelantarán las autoridades para fortalecer la participación.
2. Participación para la formulación, implementación o desarrollo de un producto específico —plan, programa, documento, registro, diagnóstico—: se trata de espacios de participación que se deben adelantar para un fin específico.
3. Obligación expresa de rendición de cuentas: una obligación

extendida para todas las autoridades.

4. Expedición de normas que fortalecen la participación o que son construidas de manera participativa: se refiere a las obligaciones que en materia de creación de normas se deben adelantar para fortalecer la participación, o que deben ser construidas de manera participativa.
5. Creación o fortalecimiento de espacios de participación: el alcance de estas obligaciones se dirige a la creación o el fortalecimiento de espacios participativos para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el AFP<sup>3</sup>.

La perspectiva de tareas participativas desde la cual se construye el OPIAF reconoce y amplía estas dimensiones, como se presenta en los balances del Informe TRES.

### **Segundo camino: el PND «Colombia Potencia Mundial de la Vida 2023-2026»**

Después de prolongadas deliberaciones, el 5 de mayo de 2023 el Congreso de la República aprobó el texto conciliado del proyecto de Ley 274 de 2023 por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo —PND— «Colombia, potencia mundial de la vida» del gobierno de Gustavo Petro. Posteriormente, este documento fue sancionado por el presidente el 19 de mayo.

#### ***Paz Total***

Para la implementación de la nueva política de Paz Total, el PND contempló dos instrumentos: a) el Programa de Acuerdos Especiales para la Paz Total y b) las Regiones de Paz (PND, 2023, art. 23). De este último se expone que la veeduría y la participación ciudadana en las Regiones de paz deberá estar garantizada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, pero la implementación de las Regiones deberá ejecutarse con recursos adicionales a los de la implementación del AFP.

Según el PND, las funciones asignadas a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en este sentido impactarán a algunas instancias y procesos participativos del AFP tales como los PISDA, los PATR, instancias de participación referidas a la paz, reconciliación y convivencia como los Consejos Territoriales de Paz, mesas de víctimas o demás espacios autónomos de víctimas (PND, 2023, art. 23). En este caso, las Regiones de Paz de la Paz Total se solapan con algunos mecanismos e instancias participativas del Acuerdo Final y se incentiva un escenario de mayor impulso a la participación ciudadana.

<sup>3</sup> Unidad Implementadora del Acuerdo de Paz. <https://portalparalapaz.gov.co/como-puede-participar/>, consultado en septiembre de 2023.

### ***Participación en políticas relacionadas con el AFP***

Ahora bien, en términos de tareas participativas del AFP, el PND avanzó en la incorporación y reconocimiento de algunos procesos participativos en distintas instancias del AFP, lo cual quedó consignado, principalmente, en el capítulo 1 Proyectos, políticas y programas para la construcción de la paz del Título III —arts. 7-24—. No obstante, otros artículos del PND también hicieron referencia de forma directa o indirecta al potencial cumplimiento de tareas participativas.

#### *Reforma Rural Integral*

En relación con el punto 1, el documento determinó la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural que tendrá la obligación de coordinar, evaluar, ejecutar y hacer seguimiento de la implementación de la Reforma Rural y desarrollar sus «mandatos y salvaguardas» (PND, 2023, art. 51). Este Sistema contará con representatividad y se dirigirá a la mejora de la calidad de vida de comunidades campesinas y étnicas y de trabajadores del sector agrario, aunque no hubo alusión a la participación directa de estas comunidades. No obstante, más adelante se agregó explícitamente que: «En desarrollo de los planes, programas y actividades de los subsistemas a que se refiere este artículo, el Gobierno garantizará la participación, la concertación y el diálogo social con los distintos actores presentes en los territorios priorizados por la Reforma Rural Integral» (2023, art. 51).

#### *Solución al problema de drogas ilícitas*

Del PNIS, se destaca el énfasis de que su implementación se dará de manera concertada y que las comunidades puedan participar en la renegociación de la «operación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo» (PND, 2023, art. 10). A su vez, el artículo 9 estableció que las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito estarán enmarcadas dentro de la política de Paz Total y tendrán enfoques participativos, territoriales, diferenciales y de género.

De otro lado, el artículo 193 del PND estableció las líneas generales de la Política Nacional de Drogas. Aunque el texto hizo referencia a la adopción de una nueva Política Nacional de Drogas de forma participativa y con enfoques diferenciales, territoriales y de género, no se nombraron las disposiciones del Punto 4 del AFP para su construcción e implementación. Por ende, no es clara su articulación con estas disposiciones, pese a que el Punto 4 ya incluía reformas en esta materia sobre prevención del consumo de sustancias psicoactivas y de salud pública.

Este problema también está presente en el artículo 200 sobre la estrategia nacional de lucha contra la corrupción, ya que no se mencionó cómo ésta estará articulada con la tarea participativa referente al mecanismo de denuncia ciudadana ordenado por el AFP para prevenir y denunciar



hechos de corrupción relacionados con la implementación del AFP. En ese sentido, aunque el artículo expresó que se desarrollará «[una] pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción» (PND, 2023, art. 193), ello no se relacionó con las medidas dispuestas en el Punto 2 para promover la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia, con especial énfasis en aquellas veedurías y observatorios que tienen que ver con la implementación del AFP.

### *Apertura democrática*

Si bien el art. 111 determinó las bases para la «participación democrática para [la] reconstrucción del tejido social y la planificación participativa del desarrollo», ni el fortalecimiento y ampliación de la Política Pública de Participación Ciudadana, ni la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa allí estipulados, contemplan los acumulados de lo acordado en el AFP. Por ejemplo, no es claro si estas reformas a la Política Pública de Participación Ciudadana para el despliegue de enfoques étnicos y diferenciales involucraría la interlocución con instancias de participación del AFP como la Instancia Especial de Mujeres o la IEANPE, o si implicarán reformas al sistema político tales como la reforma electoral, la reforma política o la ley de participación y garantías. Por su parte, se ordenó una nueva reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa para incluir enfoques diferenciales y de género, pero no hay alusión a la reforma estatutaria a la Ley Orgánica de Planeación, la cual sería necesaria para la implementación de las tareas del Punto 2 del AFP relacionadas con planeación y presupuestación participativa y la inclusión de enfoques diferenciales y de género.

Respecto a las tareas participativas relacionadas con el SIP —Sistema Integral de Paz—, el PND declaró la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado (PND, 2023, art. 198). Esta instancia estará liderada por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas —UBPD— y entrará en coordinación con las otras instancias del SIP —JEP y CEV—. El Sistema Nacional de Búsqueda contará con la participación de la sociedad civil, «en especial de las mujeres y personas buscadoras» (PND, 2023, art. 198), aunque no menciona en qué momentos de su implementación se desplegará esta participación.

### *SIP —antes SIVJNR— y compromiso con los derechos humanos*

El artículo 205 ordenó la creación de una nueva Instancia de Articulación entre el gobierno nacional y la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP—. Aunque no se referencie de modo explícito, el que «[se pueda invitar] a la instancia a entidades adicionales que puedan y deban contribuir al cumplimiento y seguimiento de las medidas de contribución a la reparación en cabeza de los comparecientes ante la JEP y las sanciones propias, con enfoque de género o para garantizar

las condiciones para su implementación» (PND, 2023, art. 205), puede permitir la participación de otras instancias del AFP como la CSIVI, la Instancia Especial de Mujeres o la IEANPE en lo tocante a medidas de reparación ante la JEP para actores de la sociedad civil como mujeres, población LGTBI o comunidades étnicas.

El artículo 109, a través del cual se formula la Política Pública de Derechos Humanos para el logro de la Paz Total, expresó que esta política será armonizada y tendrá concordancia con lo establecido en esta materia por el AFP, «especialmente frente a las garantías para la aplicación y el respeto de los derechos humanos en general, las garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, y en la implementación de las medidas necesarias para intensificar con efectividad y de forma integral, las acciones contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres» (PND, 2023, art. 109). Esto significa que se tendría presente lo acordado frente al SISEP y las diferentes instancias que conforman este Sistema, además de abrir la puerta para que se considere la aprobación del proyecto de ley estatutaria de participación y garantías construido a raíz del proceso participativo ordenado por el punto 2, tarea cuyo cumplimiento es necesario ante la constante situación de violencia política del país.

Finalmente, el artículo 20 del PND determinó que la participación sería uno de los pilares que orientarán el nuevo Programa de Reincorporación Integral, pero no es claro cómo éste se articulará con las instancias de reincorporación ya definidas e implementadas por el AFP.

### *Implementación, Verificación y Refrendación*

Sobre los mecanismos periódicos de rendición de cuentas, específicamente el SIPO, el PND determinó que el avance en los indicadores de PMI debe ser reportado a la plataforma y permitir su desagregación territorial (PND, 2023, art. 15), demanda pendiente que había sido reiterada tanto por Cinep-Cerac (2022a) como por el Instituto Kroc (2022a). Los avances en la ejecución de metas de los Planes Nacionales Sectoriales —PNS—, igualmente, han de ser reportados en SIPO<sup>4</sup>. Por último, se estableció que los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de la implementación del AFP hechos por las diferentes entidades del orden nacional tendrán que usar la información de SIPO (PND, 2023, art. 15).

Asimismo, el artículo 288 estableció la creación de una hoja de ruta para el diseño e implementación de una política de desarrollo integral del Pacífico que integra 176 acuerdos realizados en el marco del Paro Cívico de Buenaventura (PND, 2023, art. 288). Esta política de desarrollo contempla garantías para el cumplimiento de los PATR de la región —que debían construirse participativamente según el AFP— y los acuerdos con comunidades víctimas del conflicto. Esto es un avance a resaltar en

---

<sup>4</sup> Estos PNS tendrán que estar alineados y priorizar los siguientes programas del AFP: PATR, PISDA, PIRC y PRR – Planes de Retorno y Reubicación– (PND, 2023, art. 15).

la medida en que una manera de hacer que la participación ciudadana sea efectiva es creando garantías para que los acuerdos pactados entre ciudadanía y entidades gubernamentales puedan ser cumplidos.

### *Enfoques diferenciales*

#### — Enfoque de género

En relación con las tareas participativas con enfoque de género, el artículo 13 modificó el artículo 4 de la Ley 1424 de 2010, la cual había sentado las bases del marco de justicia transicional adoptado para el proceso de desmovilización de las autodefensas. De ese modo, se estableció que habrá participación de las víctimas en un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, con enfoque de género, aplicable igualmente a «excombatientes o exintegrantes de estructuras armadas ilegales que suscriban acuerdos de paz o de sometimiento a la justicia con el Estado» (PND, 2023, art. 13), lo que incluiría el AFP.

Igualmente, es de destacar la creación de un Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género —VBG—, que, para el caso de lideresas sociales y defensoras de derechos humanos, tendrá en cuenta las particularidades del contexto en que desempeñan esta labor (PND, 2023, art. 341). Todo lo anterior significaría que tales personas tendrán que estar acogidas y articuladas con el SISEP. Es por ello que sería necesaria, aun cuando no se mencione, reglamentar la articulación de este nuevo Sistema Nacional con el SISEP.

De otro lado, el artículo 342 hizo una declaración de emergencia por violencia de género, con la salvedad incluida en el PND de que este acto no apunta a ninguno de los estados de excepción contemplados por la Constitución Política de 1991. A pesar del avance, no se mencionó algún rol participativo de la Instancia Especial de Mujeres en la declaración de emergencia por violencia de género. Esto se señala en razón a que el monitoreo de la implementación del enfoque de género en el AFP y su efectivo cumplimiento es una medida que puede ayudar a disminuir las violencias basadas en género, tanto de lideresas sociales o defensoras de derechos humanos, como de mujeres víctimas del conflicto armado, en cuanto el AFP establece que la Instancia se ha de encargar de «contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final» — punto 6.1—. No obstante, la interpretación de la reglamentación de este apartado puede abrir la posibilidad a la participación de la Instancia Especial de Mujeres, aun cuando en la formulación del PND no se le haya hecho mención.

#### — Enfoque étnico

El párrafo del artículo 51 estableció que el Sistema Nacional de Reforma Agrario y Desarrollo Rural contará con «representantes de las comunidades campesinas negras, afrocolombianas, raizales,

palenqueras y pueblos indígenas» (PND, 2023, art. 51). Se considera que esto es un avance en la tarea participativa dado que el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural asumirá la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de la Reforma Rural Integral —RRI— del Punto 1. En ese orden, la participación de representantes de comunidades étnicas en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Social impactará directamente la participación en la RRI, pero considerando el respeto en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural de la consulta previa (PND, 2023, art. 51).

El artículo 32 declaró, de igual modo, que para las políticas de ordenamiento territorial se respetarán los mecanismos participativos de autonomía y derecho propio de las comunidades étnicas y que estos tendrán carácter vinculante. No obstante, su vínculo con el AFP resulta opaco, pues el Acuerdo Final incorpora medidas que requieren una reforma a la ley orgánica de planeación que impactan los CTP —Consejos Territoriales de Planeación—, instancia que tendrá que incidir en la reordenación territorial aprobada mediante planes de desarrollo y concertada con comunidades étnicas.

Por otro lado, aun cuando la sección IV del PND contempla mecanismos para fortalecer la toma de decisiones de las comunidades en el ordenamiento y planificación territorial —arts. 38-42—, no hubo ninguna referencia a las reformas del AFP referidas a fortalecer la participación de las comunidades en las políticas de planeación, las cuales requieren una reforma estatutaria a la Ley Orgánica de Planeación vigente.

Por último, es de resaltar que el PND haya determinado la concertación con comunidades étnicas para la gestión del catastro multipropósito, el respeto a la consulta previa para la gestión catastral (PND, 2023, art. 45), y la indicación de adecuación institucional en las políticas de catastro multipropósito concertadas con comunidades étnicas (2023, art. 46). Esto contrasta con que para la construcción de la Política Pública para la Erradicación del Racismo y la Discriminación Racial contemplada por el artículo 348 del PND no haya articulación con las medidas del enfoque étnico del AFP ni con la IEANPE.

### ***¿Cómo queda entonces la participación?***

Más allá de las políticas que desarrollan el Punto 2 del AFP y de los espacios anunciados por la Unidad Implementadora, no se identifican canales permanentes de participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final ni en las políticas de paz. La apropiación social de instrumentos como las CITREP y los consejos de paz, que se presentan en los estudios de caso de este informe, muestran una manera en que se propician y fortalecen dinámicas sociales desde la puesta en marcha de tareas participativas, si bien aún no se trata de una apuesta integral.

## Referencias

- Arenilla, M. *La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 75, 2019. <https://www.redalyc.org/journal/3575/357565037001/357565037001.pdf>
- Cinep-Cerac [Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC – STCVI]. (2022a). Undécimo 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). CINEP/ PPP – CERAC.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2022a). Sexto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz - Escuela Keough de Asuntos Globales.

## Leyes y normas

- Congreso de la República. Texto conciliado del proyecto de ley número 274 de 2023 Cámara – 338 de 202 Senado «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026» [PND]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Presidencia de la República. Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022. «Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201483>
- Presidencia de la República. Decreto 2648 del 30 de diciembre de 2022. «Por el cual se modifica la nomenclatura de los empleos públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201523>
- Presidencia de la República. Decreto 2649 del 30 de diciembre de 2022. «Por el cual se establece la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República». <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201543>

## 2. Balance de las tareas participativas, 2018-2022

Habiéndose conmemorado en noviembre de 2022 seis años de la firma del Acuerdo entre el Gobierno colombiano y FARC-EP, y habiendo concluido el periodo de gobierno del expresidente Iván Duque Márquez —2018-2022—, esta etapa política se caracterizó por un bajo estado de implementación de las 114 tareas participativas identificadas por el Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final —OPIAF—, las cuales corresponden a aproximadamente un 20 % del total de tareas acordadas.

El presente balance de implementación de tareas participativas, con énfasis en el periodo de gobierno de Iván Duque, 2018-2022, hace una exposición de las tres principales tendencias de implementación halladas en el análisis: a) la participación ciudadana como un ejercicio ciudadano que impulsa la implementación; b) el rezago y el retroceso a nivel gubernamental como rasgos distintivos de la implementación normativa y material de tareas participativas; y c) el comportamiento diferenciado de sectores del Estado e instancias creadas por el Acuerdo Final de Paz —AFP— frente al proceso de implementación. Todo lo anterior plantea diversos retos en materia de reconciliación y construcción de paz para Colombia, que deberán ser considerados por la nueva política de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro.

### ***a) La importancia de la participación ciudadana***

Durante el periodo analizado, Colombia tuvo dos paros nacionales que agruparon a diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil tales como estudiantes universitarios, trabajadores, campesinos o jóvenes urbanos. El primer paro, previo a la crisis por pandemia, ocurrió en noviembre de 2019; y el segundo, con mayor fuerza política, en abril de 2021, ya en medio de las políticas de confinamiento. Asimismo, en el entremedio de ambos paros, hubo protestas masivas en septiembre de 2020 contra la Policía Nacional tras el homicidio del ciudadano Javier Ordoñez.

En los tres casos las expresiones de protesta social fueron respondidas mediante el uso desproporcionado de la fuerza estatal, la cual fue particularmente aguda en el paro de abril de 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 33). Entre sus múltiples causas, los paros mostraron la inconformidad de una parte de la ciudadanía respecto a cómo el gobierno de Iván Duque estaba llevando la implementación del AFP, dado que uno de los grandes reclamos de las y los manifestantes era el cumplimiento de lo acordado en La Habana. Tanto los paros como la represión estatal que vino aparejada revelaron la urgente necesidad de implementar adecuadamente el AFP en lo tocante a la ley de garantías para la participación y la protesta contemplada en el punto 2.

No obstante, los escenarios de violencia estatal y política, el proceso de implementación ya en marcha resultó impulsado en buena medida merced a la participación ciudadana y la apropiación social del Acuerdo. Gracias a la movilización de la sociedad civil, el gobierno nacional y una parte del campesinado llegaron en 2021 a consensos en torno a medidas para el fortalecimiento de Zonas de Reserva Campesina en Meta y Caquetá (Instituto Kroc, 2022, p. 9). Igualmente, las movilizaciones fomentaron un dinamismo mayor en el funcionamiento de instancias creadas por el AFP como los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, que sirvieron como mecanismos de canalización del descontento ciudadano durante las protestas (2022, pp. 128-129); y estimularon la apropiación social de las elecciones de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz —CTEP—, pues algunas candidaturas derivaron de liderazgos que emergieron en el Paro Nacional de 2021 (p. 37) y que respondían a procesos de acumulación del movimiento social y popular situados desde la firma o antes.

### **b) Rezagos y retrocesos como rasgos de la implementación**

Aunque la participación ciudadana fue crucial para impulsar el cumplimiento del AFP, no fue suficiente para contrarrestar el rezago y retroceso presentes en la implementación gubernamental de la mayoría de tareas participativas. Obviando el contexto de represión estatal como factor limitante de la participación ciudadana a favor de la implementación, en relación con las tareas participativas del AFP fue preocupante el diseño y despliegue de la metodología de participación para la construcción de PATR del punto 1, que acotó de forma estructural la posibilidad de las comunidades de incidir en temas sustantivos para sus regiones. Asimismo, la no presentación al Congreso por parte del gobierno nacional del proyecto de ley estatutaria de participación y garantías y la ausencia de implementación integral del SISEP y su Instancia de Alto Nivel constituyeron dos de los grandes rezagos del punto 2, lo cual repercutió en la falta de garantías para la movilización social y para la protección de liderazgos sociales y de firmantes del Acuerdo en proceso de reincorporación. Respecto al punto 3, el actuar de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y de la participación de organizaciones de la sociedad civil también fue limitada, dado que el Gobierno insistió en reducirla a actividades de asesoría o consultoría, y no de diseño y seguimiento de política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales, como ordenaba el Acuerdo.

En otros casos, como en la consulta previa para la implementación del PNIS de los puntos 4 y 6, hubo marcados retrocesos, ya que se intentó imponer en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato —PECIG— una política basada en la aspersión aérea mediante glifosato, violando así los derechos a la consulta previa y a la participación de las comunidades afectadas por este tipo de fumigación y contrariando disposiciones del enfoque étnico. En el caso de la CSIVI, existieron múltiples reclamos del componente Comunes por la falta de periodicidad de sus reuniones y no se concretó una CSIVI ampliada, pues ésta estuvo desarticulada de instancias de



participación de la sociedad civil creadas por el AFP como la IEANPE y la Instancia Especial de Mujeres.

### ***c) Las disputas dentro del Estado frente a la implementación***

Por contraste, el punto 5 tuvo un comportamiento distinto en materia de implementación de tareas participativas, ya que fue el que más avanzó comparativamente hablando. Esto se puede explicar debido a la mayor independencia frente al ejecutivo del Sistema Integral de Paz, motivada por la separación y lucha entre poderes estatales, lo que se cristalizó en una autonomía operativa de la JEP en cuanto instancia de justicia transicional y de la CEV y la UBPD como mecanismos de búsqueda, memoria y verdad en torno al conflicto armado y sus víctimas. Estas disputas dentro del Estado en torno a la implementación se vieron reflejadas en la oposición que el gobierno Duque expresó en relación con el funcionamiento de la JEP, actitud expresada en el episodio de las objeciones de Iván Duque a la ley estatutaria de la JEP (Semana, 10 de marzo de 2019), las cuales dilataron su implementación normativa; o en sus múltiples críticas y desencuentros con Eduardo Cifuentes, presidente de la Jurisdicción Especial (Caracol, 29 de octubre de 2021).

La IEANPE y la Alta Instancia Especial de Mujeres, instancias creadas por el AFP y que fueron cruciales para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los enfoques étnico y de género, respectivamente, también sortearon problemas de financiación y tuvieron un comportamiento destacado en la medida en que produjeron importantes informes de verificación de estos enfoques, donde alertaron sobre problemas en su cumplimiento.

Todo lo anterior devela un escenario complejo de disputas políticas por la implementación que se tradujo, pese a la participación ciudadana y las diferencias políticas entre poderes estatales, en múltiples dificultades y trabas para la reconciliación y construcción de paz a través de las 114 medidas participativas del Acuerdo. La persistencia del gobierno Duque en la modificación de lo acordado marcó diferentes derroteros para un proceso de implementación que, aunque no se podía detener, se vio perjudicado. Esto señala la importancia de comprender los retos que tiene la sociedad colombiana para culminar exitosamente un proceso de construcción de paz y reconciliación, en la medida en que se requiere de un consenso generalizado entre la ciudadanía y el Estado para salir de la guerra y de la violencia política, para lo cual es crucial la participación.

Esta participación tendrá que ser fomentada por el gobierno de Gustavo Petro y la nueva política de Paz Total, estimulando nuevos escenarios de diálogo incidente e impulsando las tareas participativas ya acordadas en La Habana. El panorama de nuevos diálogos con el ELN y el clima de esperanza y cambio social que propicie puede ser la ventana para ello, más aún cuando la participación de la sociedad civil ha sido una de las banderas históricas de esa guerrilla. El cese bilateral al fuego proclamado por el gobierno Petro y el ELN y la instalación del Comité Nacional de Participación en el proceso muestra la voluntad



de las partes de crear mejores condiciones para una salida negociada; sin embargo, está el reto de cómo generar una mayor apropiación social de las negociaciones —no solamente entre organizaciones y movimientos sociales— y de cómo continuar sorteando las distintas tensiones derivadas del ejercicio de la violencia política en el marco del post-acuerdo. Se espera que este análisis sea un insumo importante para esa discusión.

### **Seguimiento a las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final de Paz**

El instrumento de seguimiento del OPIAF para determinar el estado de cumplimiento de las tareas participativas en la implementación del Acuerdo Final de Paz es la Matriz de tareas participativas. Esta matriz compila un total de 114 tareas, las cuales fueron identificadas con base en un análisis de los mandatos contenidos en el AFP.

Las principales fuentes que alimentaron el presente trabajo de seguimiento fueron el Sexto informe sobre el estado de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final, el balance de Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político, ambos del Instituto Kroc y publicados, respectivamente, en 2022 y 2023; y los Informes Undécimo y Duodécimo de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación ejercida por CINEP-PP y CERAC. Para los casos en los que no se halló información de estas fuentes se recurrió a otros informes de seguimiento, fuentes académicas o información de prensa.

La convención utilizada para el balance es una escala que va desde ningún grado de avance, pasa por avances reducidos e incompletos, hasta el mayor grado de implementación cuando se ha efectuado la tarea, tal y 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, el análisis arrojó los siguientes resultados:

**Tabla 1. Balance del cumplimiento de las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final de Paz**

Punto del Acuerdo	Completo	Intermedio	Mínimo	Ninguno	Total	% del total de tareas
Reforma Rural Integral		6	9	11	26	23 %
Participación política	4	3	7	13	27	24 %
Fin del conflicto		2	8		10	9%
Solución al problema de drogas ilícitas		5	8	1	14	12 %
Víctimas del conflicto	7	10	2	3	22	19 %
Implementación, verificación y referendación	1	6	6	2	15	13 %
<b>Total</b>	12	32	40	30	114	100%
<b>% de avance</b>	11 %	28 %	35 %	26 %	100 %	

*Fuente: elaboración propia.*

Así pues, a seis años de la implementación solamente 12 (11 %) de las tareas de participación han sido completadas. Hubo 32 tareas (28 %) con un avance intermedio, 40 tareas (35 %) con un avance mínimo y 30 tareas (26 %) para las cuales no se encontró información acerca de su progreso. Si bien se evidencian avances en las tareas del punto 5 —y resulta ser el punto de mayor cumplimiento—, es preocupante el porcentaje de tareas sin iniciar en los puntos 1 de Reforma Rural Integral y en el 2 de Participación política.

Comparativamente hablando, del Informe DOS al Informe TRES los avances únicamente abarcan el desplazamiento en algunos puntos porcentuales. De ese modo, las tareas con nivel de cumplimiento completo pasaron del 8 % al 11 %, con nivel mínimo del 31 % al 35 % y con ningún cumplimiento del 28 % al 26 %. En el caso del nivel intermedio, este pasó del 33 % al 28 %. Lo anterior significa que hubo un ligero avance porcentual en las tareas con calificación completa y que hubo menos tareas con ningún nivel de implementación, pero, al tiempo, las tareas con nivel de cumplimiento mínimo aumentaron.

**Tabla 2. Balance comparativo del cumplimiento de las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final de Paz —Informe DOS e Informe TRES—**

Punto del Acuerdo	I. DOS. I. TRES		I. DOS. I. TRES		I. DOS. I. TRES		I. DOS. I. TRES	
	Completo		Intermedio		Mínimo		Ninguno	
<b>Reforma Rural Integral</b>	1		3	6	10	9	12	11
<b>Participación política</b>	1	4	6	3	6	7	13	13
<b>Fin del conflicto</b>			4	2	6	8		
<b>Solución al problema de drogas ilícitas</b>			8	5	4	8	2	1
<b>Víctimas del conflicto</b>	5	7	12	10	2	2	3	3
<b>Implementación. verificación y refrendación</b>	1	1	5	6	7	6	2	2
<b>Total</b>	9	12	38	32	35	40	32	30
<b>% de avance</b>	8%	11%	33%	28%	31%	35%	28%	26%

Fuente: elaboración propia.

Respecto al punto 1, los mayores retrasos se hallaron en las tareas vinculadas con el cierre de la frontera agrícola, el acceso y uso de tierras improductivas, la protección de zonas de reserva y los Planes Nacionales de la Reforma Rural. De otro lado, aunque avanzó, la participación en la implementación de PDET se destacó más por la iniciativa y apropiación ciudadana que por el diseño de la metodología de participación, que desde un inicio limitó sus alcances.

En el caso del punto 2, el incumplimiento se concentró en las tareas de planeación y presupuestación participativa, control y veeduría ciudadana y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores. En los tres frentes, el incumplimiento es preocupante teniendo en cuenta que abarcaron tareas participativas referentes a la inclusión de poblaciones históricamente excluidas, como las mujeres y las comunidades étnicas.

En el punto 3 más tareas pasaron a estado mínimo, proceso que se concentró en los mandatos relacionados con las garantías de seguridad y lucha contra organizaciones criminales responsables de delitos y masacres contra movimientos y organizaciones sociales. El Programa Integral de Seguridad y Protección retrocedió en su implementación y la Instancia de Alto Nivel del SISEP no funcionó de manera continua.

Para el punto 4, sólo la tarea sobre mecanismos de interlocución para el cuidado de los Parques Nacionales Naturales tuvo un avance al haberse articulado con el PNIS, pero es justamente en las tareas del PNIS en las que el balance de cumplimiento es bastante discreto, no sólo por el

diseño de una metodología de participación que limitó la influencia de las asambleas comunitarias, sino por la persistencia del gobierno Duque en aplicar una política de sustitución forzada de cultivos de uso ilícito basada en la aspersión aérea de glifosato. Paralelamente, la mayoría de tareas sobre programas de prevención del consumo registran un estado mínimo.

Los fallos de implementación del punto 5 sobre Víctimas del conflicto se situaron en las tareas sobre las políticas de reparación para las víctimas. Además, tiene el reto de promover una mayor participación ciudadana en los Planes Regionales de Búsqueda. Sin embargo, respecto a los otros puntos, ha sido el de mayor nivel de implementación, y en esta ocasión dos tareas adicionales registraron un nivel de cumplimiento completo, pues se creó la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a las Implementaciones de las Recomendaciones de la Comisión —con diversos miembros representantes de organizaciones sociales y del mundo de la academia—; y se implementó la segunda fase del Plan Nacional de Búsqueda.

Respecto al punto 6, hubo algunos avances gracias al funcionamiento destacado de la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos —IEANPE—, pese a sus problemas de financiación. No obstante, la CSIVI no se logró articular con las anteriores instancias y la implementación de una CSIVI ampliada tuvo un rezago significativo. Finalmente, las tareas del capítulo étnico sobre el desminado humanitario con participación de comunidades y pueblos étnicos, la consulta previa con comunidades y pueblos étnicos para la implementación de medidas del Acuerdo Final de Paz, y la adjudicación y formalización de tierras para pueblos étnicos, tuvieron un nivel mínimo de implementación. En el caso de la participación con enfoque étnico en el PNIS se tomaron disposiciones abiertamente contrarias al Acuerdo.

De modo que los puntos del Acuerdo Final de Paz con más tareas participativas asociadas —Punto 2 (27 tareas) y punto 1 (26 tareas)— continúan siendo los que presentan menores desarrollos. En el caso del punto 4, más tareas pasaron a un estado mínimo —un 80 % de las tareas del punto— y en el punto 6 sólo una tarea, la relacionada con la IEANPE, pasó de estado mínimo a intermedio. El punto 3 conservó un avance mínimo, fundamentalmente en las tareas correspondientes a garantías de seguridad. Por último, la implementación del punto 5 fue el que mejor comportamiento tuvo, no obstante, algunos retos pendientes en materia de participación.

Así las cosas, a continuación, se presenta un análisis detallado del avance de las tareas participativas en cada uno de los puntos del Acuerdo Final de Paz, con su correspondiente calificación y valoración.

## 1. Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano

El punto 1 del Acuerdo Final contiene reformas para promover el acceso y uso de la tierra, un mecanismo de planeación participativa —los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET— y un conjunto de 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. De este esquema general, se ha monitoreado la existencia de 26 tareas de participación ciudadana, cuyo avance al final del periodo 2017-2022 obedeció principalmente a la implementación participativa de algunos Planes Nacionales, no sin grandes retrasos.

Durante el gobierno Duque los avances en la implementación del Decreto Ley 902 permanecieron rezagados. En 2021 se evidenciaron bajos niveles de adjudicación de tierras a través del Fondo de Tierras, además de una ausencia de caracterización de la disponibilidad de las tierras ingresadas al Fondo (Instituto Kroc, 2022a, p. 93); situación que persistió a noviembre de 2022. Asimismo, la adjudicación careció de enfoque de género (Instituto Kroc, 2023, p. 86). Tampoco se halló información acerca de avances en las tareas participativas.

En cuanto a la formación y actualización del Catastro Multipropósito, para noviembre de 2020 se había priorizado 145 municipios —78 de los cuales son PDET— pero sin precisar mecanismos participativos. Finalmente, aunque el Catastro fue regulado por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, a agosto de 2022 no se había expedido una ley para su reglamentación. Este retraso fue destacado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-288, la cual instó al nuevo Gobierno nacional de Gustavo Petro a impulsar su aprobación (Cinep-Cerac, 2022b, p. 38) Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió en diciembre de 2021 el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, pero, a pesar de su emisión, no hubo información sobre la implementación de tareas participativas.

En relación con las tareas correspondientes con al cierre de frontera agrícola y protección de zonas de reserva, el avance siguió siendo mínimo. Con respecto a la zonificación ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió en diciembre de 2021 los Planes de Zonificación Masiva y Zonificación ambiental mediante la Resolución 0168. La STCVI (2022a) destaca que dentro del contenido del Plan sobresalió el énfasis que se le otorga a la participación, evidenciado en la inclusión de acciones de carácter permanente orientadas hacia la articulación con el esquema de participación de los PDET, la constitución de «pactos territoriales» entre las comunidades y las respectivas autoridades ambientales, el robustecimiento de organizaciones sociales, campesinas y étnicas y su «inclusión en los procesos de planificación y gestión» propios del Plan, así como, para el corto plazo, su socialización con personas en proceso de reincorporación, junto con sus familias (p. 22). A pesar de ello, la ausencia de un cronograma de implementación establecido por el Plan obstaculizó la ubicación de los momentos participativos (Serrano, 2022, 21 de febrero).

El panorama de las Zonas de Reserva Campesina —ZRC— continuó siendo preocupante, pues el impulso a su implementación obedeció a la movilización campesina desplegada durante el Paro Nacional de 2021 o a decisiones judiciales, y no a la iniciativa estatal-gubernamental. Respecto a la constitución de las ZRC, según el Instituto Kroc (2022a) las zonas de Güejar-Cafre, Losada Guayabero y Sumapaz tuvieron una promoción particular debido a las acciones de la sociedad civil, al igual que por la coyuntura ofrecida por el Paro Nacional de 2021. En ese sentido, en mayo del 2021 dichas ZRC fueron beneficiadas por un fallo de segunda instancia del Tribunal Superior de Bogotá que amparó el derecho al debido proceso de quienes llevaron a cabo tales acciones y con base en el cual le fue ordenado a la ANT dar respuesta a las solicitudes para su constitución. Pese a ello, en octubre, la ANT decidió no constituir ni delimitar las ZRC bajo el argumento de la existencia de «traslape de pretensiones y procesos territoriales» con otras comunidades étnicas y con zonas de interés ambiental especial, como lo son el área de manejo especial de la Macarena y el Páramo de Cruz Verde (Instituto Kroc, 2022a, p. 99).

Adicionalmente, como consecuencia de las movilizaciones campesinas de 2021, se firmaron los acuerdos de Altamira entre líderes del campesinado de Meta y Caquetá y representantes del Gobierno Nacional, en los que se concertaron diversas medidas neurálgicas orientadas al fortalecimiento de las ZRC, tales como la creación del Sistema Nacional de Zonas de Reserva Campesina y el Programa Nacional de Zonas de Reserva Campesina, así como el financiamiento de las consultas previas, la emisión de «los autos de inicio» y la financiación de los grupos de estudio encargados de elaborar las peticiones de conformación de ZRC. De todo ello, solo se tuvo información sobre el inicio, por parte de la ANT, del proceso de consulta previa con autoridades indígenas para la ampliación de la ZRC del sur de Caquetá, realizado en septiembre de 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 99). No obstante, el indicador relacionado A.22<sup>5</sup> registró en SIPO en el periodo de 2017 y 2022 un avance del 0 % (Procuraduría, 2022a, p. 105).

De otro lado, las tareas participativas asociadas con los PDET presentaron un estancamiento. Si bien estos fueron adoptados mediante 170 acuerdos municipales y 18 ordenanzas departamentales, los cuales incluyeron los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR—, la participación en su implementación fue limitada, pues la construcción participativa de PDET que fue diseñada por la Agencia de Renovación del Territorio —ART— enfatizó el diálogo de un modo tal que impidiera el disenso y las comunidades sólo pudieran responder a una agenda muy concreta (Chica, Pérez y Machuca, 2022, p. 79). Asimismo, la formulación de la Hoja de Ruta pasó por procesos eminentemente técnicos que omitieron el despliegue de un proceso de validación comunitaria final (Cinep-Cerac, 2022a, p. 4).

En materia de participación ciudadana en la implementación de PDET, el gobierno de Iván Duque definió la estrategia Nación Territorio

<sup>5</sup> El indicador lleva por nombre: Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas.

con el objetivo de articular las acciones del gobierno nacional con la institucionalidad local y con otros actores estratégicos como los provenientes de la cooperación internacional y la empresa privada. Así, «[se alcanzó la inclusión de 11.913 iniciativas en los Planes de Desarrollo del nivel territorial, no obstante, [existió] una dificultad en relación con la participación de comunidades y organizaciones en estos espacios y tampoco [esto significó] un mayor ritmo de implementación de las iniciativas» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 27).

En relación con el seguimiento y control social en los PDET, el Gobierno nacional implementó dos herramientas: el portal Central PDET, administrado por la ART, que contiene información sobre las obras terminadas, los proyectos con presupuesto y sus diferentes etapas de implementación; y el portal Sinergia, administrado por el DNP, el cual monitorea los avances del Plan Nacional de Desarrollo y periódicamente actualizaba el indicador Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas.

Sin embargo, el Instituto Kroc (2022a) consideró que estas herramientas fueron limitadas y presentaron inconsistencias, puesto que dentro del sistema Central PDET no se evidenció la asociación de los proyectos con las iniciativas, y en Sinergia no hubo información financiera o sobre la interventoría o el ejecutor. Otro reto de la implementación de los PDET fue el relacionado con uno de los elementos clave para el sistema de monitoreo y evaluación: el componente de seguimiento local, en cuanto las organizaciones de la sociedad civil expresaron en la última Mesa Nacional PDET que los grupos motores no tuvieron «acceso a información adecuada sobre el nivel de ejecución e implementación» (Instituto Kroc, 2022a, pp. 102-103).

A pesar del anterior panorama, vale resaltar que la implementación de los Planes Nacionales de la Reforma Rural registró una variación positiva debido al avance de sus procesos de participación, todo ello en un panorama en el que, de acuerdo con los anteriores informes, se constataba que estos Planes en general no habían tenido ningún desarrollo significativo. Así pues, pese a que el Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación continuó altamente rezagado, se registraron importantes procesos de participación ciudadana en la implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, el Plan Nacional de Electrificación Rural y el nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Aun así, el Plan Nacional de Salud Rural fue el único sin ser desarrollado normativamente (Cinep-Cerac, 2022b, p. 48) y su aprobación, de hecho, había sido incluida en el documento de bases del PND del nuevo gobierno de Gustavo Petro (Cinep-Cerac, 2022b, p. 5).

Por otro lado, la implementación de la Jurisdicción Agraria, que debía ser participativa (Cinep-Cerac, 2022b, p. 40) y es crucial para la resolución de conflictos relacionados con la propiedad de la tierra, fue uno de los grandes rezagos que tuvo el Punto 1 durante el periodo estudiado. Sólo hasta junio de 2023 el proyecto de Jurisdicción Agraria

fue aprobado por el Congreso y está pendiente su reglamentación.

Sentado lo anterior, el balance de la implementación durante el periodo estudiado arrojó que de las 26 tareas participativas del punto 1, 11 no registraron ningún avance, 9 estuvieron en estado mínimo y 6 en intermedio. Los mayores rezagos se registraron en las tareas referentes al acceso y uso de tierras improductivas, cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva y Planes Nacionales de la Reforma Rural. La participación en la implementación de PDET avanzó más por la iniciativa y apropiación ciudadana que por el diseño de la metodología de participación.

### 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)	<p>Se promulgó el Decreto Ley 902 de 2017, a través del cual se avanzó en la implementación normativa de la Reforma Rural Integral. En su artículo 18, se consideró que las tierras «provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal» (num. 5) se utilizarían como recurso del Fondo de Tierras. Asimismo, el artículo 22 estableció que los territorios sin titulación de comunidades indígenas localizados en tierras de reserva forestal —enmarcados dentro de la Ley 2 de 1959— serían administrados por el Fondo de Tierras. Sin embargo, el decreto no contempló específicamente la participación de las comunidades para la adjudicación de tierras de reserva forestal, si bien determinó en el artículo 42 una salvaguarda según la cual el ordenamiento social de la propiedad rural respetará el derecho de las comunidades étnicas a participar en espacios de concertación referidos al ordenamiento territorial.</p> <p>Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, la subcuenta étnica para la adjudicación de tierras a comunidades étnicas, a pesar de haber sido establecida por el Decreto Ley 902 de 2017, no fue creada (Cinep-Cerac, 2022b, p. 21).</p> <p>Otro avance fue la promulgación de la Resolución 0168 de 2021 por medio del cual se adoptó el Plan de Zonificación Ambiental. Este Plan, que buscó cerrar y estabilizar la frontera agrícola, afectaría la gestión de esta frontera en zonas de reserva forestal ubicadas en territorios PDET. Pero a pesar de su énfasis en la participación para la construcción de PDET y la realización de «pactos territoriales entre comunidades y autoridades ambientales» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 22), no modificó las normas que rigen la gestión y adjudicación de zonas de reserva forestal.</p>	Mínimo



PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.1.3	Participación de las comunidades en la selección de beneficiarios del Fondo de Tierras	De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, la adjudicación directa de tierras podía efectuarse por solicitud de organizaciones campesinas o asociaciones de economía solidaria (art. 25)	Mínimo
1.1.5	Participación de las comunidades y organizaciones en las reformas para el plan de formalización masiva de tierras	Asimismo, de forma general, el Decreto Ley consideró que, respecto a la adjudicación directa de tierras a comunidades étnicas, ésta debía estar en consonancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y la Ley 70 de 1993, las cuales protegen los derechos de participación de comunidades étnicas. Sin embargo, este decreto no desarrolló más concretamente estas disposiciones, como lo exige el Acuerdo.  En relación con la asignación del subsidio integral de acceso a tierra, el Decreto Ley no mencionó mecanismo participativo alguno. En ambos casos, la responsabilidad de la asignación de tierras recayó en la Agencia Nacional de Tierras, sin mecanismos de participación claros de las comunidades.	
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 <sup>6</sup>	El indicador A.12 del PMI asociado a este compromiso reportó tanto para 2017 como para 2018 un avance del 0 %, mientras que para los siguientes años, de 2019 a 2021, reportó un avance del 100%, aunque no registró información para 2022 (SIIPO, 2023a).  En términos participativos, durante el segundo semestre de 2019 la implementación del indicador se concentró principalmente en actividades de formación en conciliación <sup>7</sup> , con retrasos debido al Paro Nacional de 2019 y la pandemia. No obstante, es de resaltar que entre el 5 y el 7 de marzo de 2021 se llevó a cabo «una sesión de trabajo simultáneo con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas –CNTI– y la Mesa Permanente de Concertación –MPC– para presentarles los avances logrados y concertar un plan de trabajo que [permitiese] obtener su aval para la metodología y lograr llegar a los territorios» (SIIPO, 2023a). Sin embargo, no se reportó información sobre los avances y resultados de ese proceso de concertación.  Por último, la implementación de la Jurisdicción Agraria fue uno de los grandes rezagos que tuvo el Punto 1 durante el periodo estudiado. El Instituto Kroc (2022a) reportó el archivo de esta iniciativa por parte del Congreso en julio de 2021 (p. 21-22) y solamente hasta agosto de 2022 el nuevo Gobierno nacional de Gustavo Petro presentó un proyecto de reforma constitucional «por el cual [...] se establece la Jurisdicción Agraria Rural» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 40). Este proyecto, luego de distintas conciliaciones, finalmente fue aprobado por el Congreso en junio de 2023, y quedó por determinar la reglamentación del actual ejecutivo.	Mínimo

<sup>6</sup> El Decreto Ley 902 de 2017 presentó en su artículo 57 los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos referidos a la propiedad de la tierra, aplicables en el contexto de la implementación del Procedimiento Único para la constitución de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR– . Este artículo estableció que los mecanismos de participación ciudadana para la solución de conflictos están determinados por lo contemplado por cada POSPR y que, a nivel comunitario, también podrán operar las juntas de acción comunal mediante comités de conciliación y convivencia. De igual modo, después de seis meses de la expedición del decreto, para el caso de los pueblos indígenas, los mecanismos de solución de conflictos debían ser concertados tanto en la Mesa Permanente de Concertación – MPC– como en la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI– .

<sup>7</sup> En Ituango, Antioquia, ésta contó con la participación de « 18 presidentes de Juntas de Acción Comunal y líderes comunitarios de las veredas del municipio» (SIIPO, 2023a).

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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	Las iniciativas PDET se incluyeron en los instrumentos de planificación territorial a lo largo del periodo estudiado; sin embargo, existieron dudas sobre la efectiva materialización de estas iniciativas: a abril de 2022 sólo un 21 % de iniciativas de PATR contaban con una ruta de implementación activa, y únicamente un 34 % de iniciativas incluidas en Planes Territoriales se materializaron con proyectos (Cinep-Cerac, 2022a, p. 3).	Mínimo
1.1.8	Agenda de desarrollo concertada de manera tripartita	En el marco del Decreto Ley 902 de 2017, la ANT construyó entre 2018 y 2019 tres documentos para implementar el indicador A.398 asociado a esta tarea participativa: «i) Protocolo integral y metodológico de resolución de conflictos por el uso y tenencia de la tierra, ii) Resolución de conflictos territoriales por demanda, [y] iii) Resolución de conflictos territoriales en zonas de oferta» (SIPO, 2023r). Sin embargo, solamente hasta junio de 2020 se aprobaron los documentos ii) y iii), razón por la cual entre 2018 y 2019 el porcentaje de avance del indicador fue del 0 %. Asimismo, el tercer documento solamente sería aprobado hasta diciembre de 2020.  Pese a la importante aprobación de documentos que operativizan los mecanismos de interlocución y diálogo social entre los gobiernos regionales y locales, el gobierno nacional, las comunidades campesinas y étnicas y el sector privado, no se registró en SIPO información sobre el proceso social de implementación de estos documentos.	Mínimo
1.1.9	Participación para velar por la transparencia de información en el catastro rural e impuesto predial	El documento CONPES 3958 de 2019, que definió la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, no contempló mecanismos de participación ciudadana para comunidades rurales.  Posteriormente, el Gobierno Nacional priorizó 145 municipios para la realización del Catastro Multipropósito, de los cuales 78 son municipios PDET. Sin embargo, para esta labor no se especificaron medidas para garantizar la participación y la transparencia en la información.  Para diciembre de 2021 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural; sin embargo, no hubo información sobre procesos participativos.  Finalmente, a agosto de 2022, aunque el Catastro Multipropósito fue regulado por la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, no se expidió una ley para su reglamentación. Este rezago fue destacado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-288 (Cinep-Cerac, 2022a, p. 38).	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	<p>Sólo hasta el año 2021 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitió los planes de Zonificación Masiva y Zonificación ambiental mediante la Resolución 0168.</p> <p>El Plan de Zonificación Ambiental, que pretende cerrar y estabilizar la frontera agrícola, a pesar de su énfasis en la participación para la construcción de PDET y pactos territoriales entre comunidades y autoridades ambientales, no tuvo avances significativos en materias de garantías de participación. Como el Plan no determinó un cronograma de implementación, es difícil prever los «momentos y espacios» en los que se llevaran a cabo las acciones participativas.</p>	Mínimo
1.1.10	Emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades	<p>El Plan de Zonificación Ambiental expedido en 2021 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021) expuso que para su desarrollo «se tendrán en cuenta los emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades rurales y su participación», tal y como lo establece el Acuerdo Final de Paz (p. 20). Esto estuvo en correspondencia con lo establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en materia de emprendimiento para el sector rural; empero, más allá de estas menciones, no se desarrolló cómo se articularía la participación de las comunidades rurales y sus emprendimientos en la implementación del Plan.</p>	Ninguno
1.1.10	Concertación con las comunidades para el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC	<p>El Informe DOS había reportado que hubo un apoyo limitado a los Planes de Desarrollo Sostenible de las ZRC y que no se adelantaron las tareas de participación asociadas a estas. En efecto, el impulso a ZRC se dio principalmente gracias a la participación social de comunidades campesinas y étnicas en el marco del Paro Nacional de 2021; no obstante, pese a los acuerdos firmados, hubo diversos incumplimientos (Instituto Kroc, 2022a, p. 99).</p>	Ninguno
1.1.10	Participación de las comunidades que habitan las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo	<p>El indicador A.22 asociado a estos compromisos, registró en SIPO (2023b) en el periodo de 2017 y 2022 un avance del 0 %, sin posibilidad de acceder a información cualitativa (Procuraduría, 2022, p. 105).</p> <p>Asimismo, a 2022 hubo dilaciones en la construcción participativa de Planes de Desarrollo Sostenible, al punto que resultó en un «círculo vicioso», en el cual la demora en la construcción de los PDS «conmina una y otra vez a su actualización», cuestión que se tradujo en un menoscabo de los recursos públicos designados para ese propósito. Otro problema aún más «grave» fue la extensión arbitraria de mecanismos que garantizan los derechos territoriales de los campesinos (Duarte, 2023, párr. 28).</p>	Ninguno
1.1.10	Definición participativa de las ZRC	<p>Asimismo, a 2022 hubo dilaciones en la construcción participativa de Planes de Desarrollo Sostenible, al punto que resultó en un «círculo vicioso», en el cual la demora en la construcción de los PDS «conmina una y otra vez a su actualización», cuestión que se tradujo en un menoscabo de los recursos públicos designados para ese propósito. Otro problema aún más «grave» fue la extensión arbitraria de mecanismos que garantizan los derechos territoriales de los campesinos (Duarte, 2023, párr. 28).</p>	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	A pesar de la formulación de PATR en las 16 zonas establecidas por el Decreto 893, se registraron limitaciones a la participación, ya que la metodología adoptada, elaborada por la ART, hizo énfasis en el diálogo y no en el disenso o el debate, lo que terminó afectando la construcción participativa de PDET. De igual modo, la toma de decisiones para la construcción de PDET reprodujo las asimetrías de poder ya existentes y se privilegiaron las propuestas que se presentaban funcionales al gobierno y sus concepciones de desarrollo territorial, que generalmente estaban en contravía de las visiones comunitarias sobre las realidades rurales (Chica et al., 2022, pp. 79-80).	Intermedio
1.2.4	Participación activa de las comunidades en la formulación y seguimiento de los PDET	A los problemas participativos en la construcción de la Hoja de Ruta PDET, que persistieron a lo largo del periodo analizado, se sumó el que el PMI no contara con «indicadores y metas en materia de participación en la ejecución y evaluación de los PDET» (Instituto Kroc, 2022a, p. 83-84).  Otro inconveniente provino de la escasa información proporcionada por instituciones estatales acerca de cómo las comunidades participaron en la construcción de PDET y los criterios por los cuales se incluyeron 11.913 iniciativas PDET en los Planes de Desarrollo del nivel territorial –PDT– (Cinep-Cerac, 2022a, p. 4) <sup>8</sup> .	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 indicador F.464 del PMI sobre la contratación de Juntas de Acción Comunal para la construcción de vías terciarias para la paz y el conflicto, permaneció en 0 % entre 2017 y 2019. Este indicador en 2020 aumentó a 30 Juntas y para 2021 pasó a 78. Para septiembre de 2022 se habían contratado 17 Juntas más (SIIPO, 2023p).	Intermedio
1.3.1.1	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en las obras de infraestructura vial <sup>9</sup>	Respecto al indicador F.465: «Número de víctimas, desmovilizados, reincorporados y contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto», no se pudo constatar avances debido a que continuó sin ficha técnica en el SIIPO y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación tampoco reportó la necesidad de ajustar este indicador, dado que había cambiado la entidad responsable de su cumplimiento (Procuraduría, 2022, p. 188).	Mínimo

<sup>8</sup> El Quinto Seminario de la STCVI realizado el 21 de septiembre de 2022 en Apartadó, Antioquia, reportó la crítica de las comunidades sobre la escasa influencia efectiva de la participación de los Grupos Motor y los Mecanismos Especiales de Consulta – MEC– en la subregión del Chocó y el Urabá (Cinep-Cerac, 2022b, p. 46).

<sup>9</sup> 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 definió un conjunto de esquemas participativos. El Plan fue adoptado por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La anterior Resolución citó en sus considerandos el criterio del Acuerdo según el cual el Plan Nacional de Vías Terciarias habría de tener en cuenta «La participación activa de las comunidades –hombres y mujeres– en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras» y definió un conjunto de esquemas participativos como las Asociaciones Municipales de Juntas de Acción Comunal, las Mingas, los Convites Solidarios o las Cooperativas de Trabajo Asociado (numeral 6.1.3.1).

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.3.1.2	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en proyectos de riego y drenaje	<p>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 contempló dos estrategias de promoción de la asociatividad, pero no se encontró información sobre su implementación, a pesar de que este plan tenía como fecha de inicio el año 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 23).</p> <p>El indicador del PMI sobre la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en proyectos de riego y drenaje no tuvo avance cuantitativo en SIPO. En respuesta a la Procuraduría por esta situación, la Agencia de Desarrollo Rural —ADR— reportó que a 2021 había rehabilitado dos distritos de riego de pequeña escala y «se capacitaron 105 asociaciones de distritos de riego y/u organizaciones productoras posibles beneficiarias de infraestructura de riego y drenaje» (Procuraduría, 2022, p. 199). Para 2022 se habían capacitado a 114 asociaciones (Agencia de Desarrollo Rural, 2022, p. 16).</p>	Intermedio
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	<p>El Decreto Ley 884 de 2017 creó el Plan Nacional de Electrificación Rural y definió mecanismos de participación, los cuales no fueron desagregados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>Este Plan Nacional de Electrificación finalmente sería adoptado por el Ministerio de Energía a través de la Resolución 40430 en diciembre de 2021 (Procuraduría, 2022, p. 182).</p> <p>Respecto al reporte de usuarios capacitados, el PMI contempló dos indicadores, uno para territorios NO PDET —el A.388— y otro para territorios PDET —el A.388P—. En 2022 el primer indicador llegó a 137,25 %, de modo que a junio de ese año se habían capacitado 9338 personas y a septiembre de 2022, 14.570 (SIPO, 2023c).</p> <p>Sobre el indicador PDET, para 2022 el porcentaje de avance fue del 556,41 %, pues para junio se habían capacitado 8043 personas y para septiembre, 12.680 (SIPO, 2023d). No obstante, es necesaria mayor información sobre la calidad de las capacitaciones.</p>	Intermedio
1.3.2.1	Diagnóstico amplio y participativo del Plan Nacional de Salud Rural	<p>Para abril de 2022, el Plan Nacional de Salud Rural tenía cierre técnico. Sin embargo, el proyecto de ley sobre este Plan, PL 353/21C, permaneció en trámite en el Congreso y no fue aprobado al término del periodo del gobierno de Iván Duque (Cinep-Cerac, 2022b, p. 48). Su aprobación fue, de hecho, incluida en el documento de bases del PND del nuevo gobierno de Gustavo Petro (Cinep-Cerac, 2022b, p. 5).</p>	Ninguno

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.3.2.3	Participación de las comunidades en el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural	<p>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 al del Acuerdo Final en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p> <p>En agosto de 2021, la Resolución 179 fue actualizada a través de la Resolución 410, la cual determinó que la ejecución de la política de vivienda rural estaría a cargo de Minvivienda y no de Minagricultura (Procuraduría, 2022, p. 227).</p> <p>Según Minvivienda, se procuró cimentar el nuevo Plan Nacional de Construcción con bases participativas. No obstante, no se cumplieron con los indicadores del PMI asociados. Los indicadores A.68.2 y A.68P.2, que incluyen, respectivamente, a territorios no PDET y PDET en términos de «Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada», tuvieron entre 2020 y 2021 un porcentaje de avance del 0 % y solamente en 2022 % este porcentaje avanzó a 100 % en ambos indicadores. Sin embargo, estos avances resultaron insuficientes<sup>10</sup>.</p>	Mínimo
1.3.3.1	Medidas diferenciales para organizaciones comunitarias y asociaciones en la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento	<p>La batería de nueve indicadores relacionados con la implementación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural tuvo un avance significativo entre 2020 y 2022 (Procuraduría, 2022, p. 203-205). Respecto al indicador A.73 sobre «Organizaciones solidarias creadas, apoyadas y financiadas», SIPO reportó que se crearon 37 organizaciones de una meta de 7 organizaciones; y en el caso del mismo indicador, pero para territorios PDET, se crearon 11 organizaciones de una meta de 2.</p> <p>No obstante, en relación con el apoyo a la creación de organizaciones solidarias de mujeres hubo algunos rezagos: si bien para marzo de 2021 se registró un total de 17 organizaciones de mujeres creadas y apoyadas, para 2022 no hubo organizaciones nuevas. Para el caso de apoyo o financiamiento a organizaciones de mujeres que operan en centros de acopio, el Ministerio del Trabajo reportó que estableció contacto con tres: Asoprocoaviv, Fibrarte y Asomuilagro, pero solamente con la última se avanzó en la construcción de un Plan de trabajo (Procuraduría, 2022, p. 203-205).</p>	Mínimo

<sup>10</sup> Para el caso del indicador PDET (SIPO, 2023f), este porcentaje de 2022 se justificó porque se había desarrollado un proceso participativo en el diseño de vivienda en el municipio PDET de Caldono, Cauca, donde estuvieron comunidades que pertenecían al CRIC. En el caso del indicador no PDET (SIPO, 2023e), el 100 % en 2022 se argumentó con la realización de un proceso que culminó con la entrega de 35 viviendas y que contó con la participación, también, de comunidades indígenas adscritas al CRIC pero en el municipio de Páez, Cauca. Vale aclarar que dado el extenso universo poblacional que requiere de vivienda rural, el reporte en SIPO de estos indicadores como un 100 % con base en unos pocos casos municipales no implica un cumplimiento a cabalidad de los mismos.

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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	<p>El Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación tuvo un desarrollo tardío, pues solamente hasta mayo de 2022 Minagricultura emitió la Resolución 132 para su implementación (Cinep-Cerac, 2022a, p. 20).</p> <p>Sobre el documento de implementación, la Procuraduría recomendó la necesidad de señalar las formas diferenciales que se utilizarán para «beneficiar a mujeres, comunidades étnicas y personas con OSIGD [Orientaciones Sexuales y de Género Diversas]» (Procuraduría, 2022, p. 233). En respuesta, Minagricultura comentó que el Plan pide que al menos un 30 % de los beneficiarios se incluyan de acuerdo con un enfoque de género, pero no hizo mención a qué ocurriría con el resto de enfoques diferenciales.</p> <p>Asimismo, en relación con la aplicación del enfoque de género, la Procuraduría (2022) alertó que todavía persistía la brecha de género en la prestación de servicios de extensión agropecuaria (p. 235).</p>	Ninguno
1.3.3.5	Promoción y estímulo de procesos organizativos en la formalización laboral rural y protección social	<p>El Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales fue adoptado por el Ministerio del Trabajo mediante la Resolución 2951 de diciembre de 2020.</p> <p>Los indicadores del PMI asociados con esta tarea participativa son los que refieren a las campañas de capacitación —A.102— y fomento de la formalización laboral —A.103—, y sus equivalentes respectivos para PDET —A.102P y A.103P—, con avances en ese sentido.</p> <p>La promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores y trabajadoras del campo a través de formas asociativas es contemplada como una estrategia dentro de este Plan Nacional Sectorial, pero debía incluir, según el AFP, actividades que fueran más allá de la mera capacitación y formalización laboral, y apoyar el fortalecimiento de la asociatividad y de las economías solidarias, temas que aparentemente no fueron contemplados.</p>	Ninguno
1.3.4	Participación activa de las comunidades en los planes departamentales y locales de alimentación y nutrición	<p>El Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación —SGPDA— fue promulgado tardíamente por medio de la Resolución Conjunta 213 de julio de 2022, a pesar de que en noviembre de 2020 el Plan ya tenía cierre técnico.</p> <p>Aun cuando el documento citó las disposiciones participativas del AFP en relación con los consejos nacionales, departamentales y municipales, «el Plan en cuestión no los crea» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 47). De acuerdo con la STCVI, no se incluye la participación directa de la sociedad civil en la conformación de las instancias de coordinación interinstitucional relacionadas con este tema, y se establece que deben estar conformadas exclusivamente por personas de entidades gubernamentales (2022b, p. 47).</p>	Ninguno
1.3.4	Participación de las comunidades en los consejos Nacional, Departamentales y Municipales de Alimentación y Nutrición		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

El Punto 2 del Acuerdo Final propende por la ampliación y profundización de las bases de la democracia para la consolidación de la convivencia pacífica en el país. En ese sentido, establece una serie de mandatos para la apertura del universo político, entre ellos, los atinentes al 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» (Mesa de Conversaciones, AFP, 2016, p. 35).

No obstante, según datos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO<sup>11</sup>—, para agosto de 2022 la implementación del Punto 2 registró el menor porcentaje de progreso en relación con los otros puntos. Igualmente, en el período comprendido entre diciembre de 2017 y noviembre de 2021 solamente el 14 % de las disposiciones del Punto 2 habían sido implementadas completamente o cumplido un nivel intermedio, mientras que el 45 % registraban un nivel mínimo y un 28 % no habían sido iniciadas (Instituto Kroc, 2022a, p. 114).

Este bajo nivel de implementación se explica en buena parte por el escaso avance en la implementación y desarrollo de las tareas de carácter estructural. En ese orden de ideas, de acuerdo con el Instituto Kroc (2022a), «un número significativo de las disposiciones del Punto 2 se mantienen atrasadas e incluso algunas han retrocedido, principalmente aquellas que apuntan a introducir reformas para una mayor apertura de la democracia y promover la reconciliación, y garantías para la movilización y la protesta pacífica» (p. 114).

Tal situación se mantuvo en medio de un escenario de recrudecimiento de la violencia en contra de líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de DD.HH. y excombatientes de las antiguas FARC-EP<sup>12</sup>, la falta de garantías para el ejercicio del derecho a la participación a raíz del tratamiento dado por el gobierno de Iván Duque a la movilización social y la protesta pacífica como problema de orden público, y los problemas acaecidos en medidas relacionadas con «la reforma y el régimen de la organización electoral, [y] el fortalecimiento de la planeación democrática participativa», según la STCVI (2022a).

Durante el Paro Nacional de 2021, el SIAP —Sistema de Información de Agresiones a la Protesta Social— identificó 116 casos documentados de lesiones oculares cometidas por integrantes de la Policía Nacional

---

<sup>11</sup> Según el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO— hasta el momento se ha registrado un progreso del 41,18% en los 86 indicadores; en contraste con un 58,36% correspondiente al punto uno del A.F., 67,16% en el punto tres, 58,59% en el punto cuatro, 56,22% en el punto cinco y 71,19% en el punto seis» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 34).

<sup>12</sup> Según el Programa Somos Defensores (2022), en el primer semestre de 2022 se presentó un asesinato de un defensor o defensora de DD. HH. cada dos días. Para el mismo año, Indepaz (2022) registró 189 asesinatos de líderes y lideresas sociales y 49 asesinatos de excombatientes de la antigua guerrilla de las FARC-EP.



o el ESMAD —Escuadrón Móvil Antidisturbios— (Mocao, Defender la Libertad,

CSPP y CAPS, 2022, p. 31-32). Asimismo, entre el 28 de abril y el 26 de junio de 2021 ONG Temblores e Indepaz reportaron la muerte de 33 personas como resultado de armas de fuego «activadas presuntamente por la Policía Nacional» (2021, p. 6) y 28 casos de violencia sexual cometida por integrantes de las fuerzas públicas en contra de manifestantes (2021, p. 10-11).

Por su parte, el Instituto Kroc (2022a) reconoció como limitaciones a la implementación integral del Punto 2 la falta de consenso y de voluntad política entre los actores políticos institucionales para avanzar en su cumplimiento, el carácter poco prioritario del mejoramiento de la democracia en el debate público y la ausencia de reconocimiento del Gobierno nacional de compromisos pendientes que no se encuentran en el PMI. A su vez, la Contraloría advirtió la existencia de una tendencia constante de reducción presupuestal en este Punto<sup>13</sup>, además de considerar que la baja asignación de recursos para su ejecución fue una tendencia a lo largo de cinco años de implementación (Contraloría, 2022, p. 14).

En medio de este contexto, y a pesar de la falta de voluntad de la institucionalidad política para la apertura democrática, en el periodo analizado se logró la implementación y desarrollo de las siguientes medidas e instancias participativas: «la promulgación del Estatuto de la Oposición (Ley 1909 de 2018), la reglamentación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP— (Decreto ley 895 de 2017), la reactivación del Consejo Nacional de Paz Reconciliación y Convivencia y la reactivación de los Consejos Territoriales de Paz y Convivencia (Decreto ley 885 de 2017), así como la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz —CTEP— (Acto legislativo 02 de 2021)» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 34-35). Vale remarcar que la implementación del SISEP se caracterizó por el desconocimiento de los aportes de las organizaciones sociales, particularmente en el CNGS —Consejo Nacional de Garantías de Seguridad, una de las instancias del Sistema—, el cual debía aportar ante la JEP lineamientos para la política pública de desmantelamiento de grupos armados, crucial para la protección de líderes y lideresas sociales, comunidades étnicas y excombatientes.

Ahora bien, desde un enfoque diferencial, étnico y de género, el balance participativo de los seis años de implementación del Punto 2 es problemático. En primer lugar, si bien la aprobación de las CTEP incluyó

<sup>13</sup> De acuerdo con el seguimiento de la CGR, este punto registró una ejecución de \$764 098 millones durante el periodo 2017 al 2021, y una programación presupuestal de \$113 026 millones para 2022. En la vigencia 2021 se registró una ejecución de \$124.763 millones, lo cual representa una disminución considerable del 55 % frente a la vigencia 2020, en la que se ejecutaron \$277.339 millones. En el periodo 2017-2018 la ejecución del punto alcanzó \$268.887 millones y entre 2019 y 2021 \$495.212 millones» (Contraloría General de la República, 2022, p. 120).

La conformación de listas paritarias, el resultado de las elecciones no garantizó la inclusión de mujeres y de población LGBTI<sup>14</sup>, ni tampoco la efectiva inclusión de las comunidades étnicas (Instituto Kroc, 2022b, pág. 27), todo ello debido a los diversos retos que los y las candidatas tuvieron que enfrentar en términos de falta de pedagogía electoral, restricciones en la financiación de campañas, entre otros (Instituto Kroc, 2022a, pp. 66-67). Aunado a lo anterior, la violencia política y social impactó especialmente a líderes y lideresas sociales de comunidades indígenas y afrodescendientes, constituyendo rupturas de los procesos comunitarios y de las posibilidades de participación<sup>15</sup>.

De otro lado, el incumplimiento de las tareas participativas frente a la reforma del sistema electoral implicó la falta de cedulação e inscripción efectiva de cédulas para mujeres rurales, población LGBTI (Cabrera, 2022, p. 6) y comunidades étnicas (Quiñones, 2022, p. 11.). Igualmente, se presentaron serios retrasos en el cumplimiento de las tareas relativas a la participación política de mujeres y comunidades étnicas y rurales y su inclusión en el sistema electoral, así como la adopción de rutas específicas para las garantías de seguridad para la población LGBTI (GPAZ, 2021, p. 23).

Respecto a la aprobación de la ley estatutaria de participación y garantías, a pesar de haberse realizado en 2017 el Espacio Nacional de Participación, —ENP— coordinado por el Centro de Investigación y Educación Popular —Cinep—, Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por

Colombia, para construir lineamientos provenientes de organizaciones y movimientos sociales para la creación y aprobación de dicha ley, esta reforma de carácter estructural no pudo llevarse a cabo.

En 2021, un grupo de congresistas de la oposición radicó el proyecto de ley estatutaria 079 de 2021 en respuesta al mandato del Punto 2 y a los hechos de represión violenta por parte de las fuerzas estatales cometidos tras las protestas por la muerte del ciudadano Javier Ordóñez en septiembre de 2021, deceso en el que se vieron implicados integrantes de la Policía. Empero, el proyecto de ley 079 no recogió todos los lineamientos desprendidos del ENP, y tampoco se tuvo registro de su aprobación.

Huelga resaltar que las garantías para la participación y la protesta constituyeron una parte importante de la agenda de organizaciones y movimientos sociales que estuvieron en el Paro Nacional de 2021. Esta reivindicación fue tramitada por los «diálogos locales» dados en ese momento (Instituto Kroc, 2022a, p. 84), y que fueron posibles en parte gracias al proceso de implementación del AFP.

---

<sup>14</sup> Solamente 3 mujeres fueron elegidas en el marco de las 16 CTEP – 19 %– y no existió representación de la población LGBTI. Según Caribe Afirmativo (2022, p. 8-12), este resultado demuestra que la paridad no es suficiente y que todavía persisten problemas relacionados con la persistencia de brechas de género en los procesos organizativos, la cooptación de grupos armados, la afectación diferencial a mujeres lideresas y la necesidad de mejorar los escenarios para la toma de decisiones y el ejercicio de liderazgos de mujeres y población LGBTI.

<sup>15</sup> Según Indepaz (2021), en el período comprendido entre noviembre de 2016 y noviembre de 2021, de los 1270 líderes y lideresas sociales asesinados, 883 pertenecían a organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, ambientalistas, mineras o comunales, esto es, el 69.52 % de los casos.

Para el caso del nuevo gobierno nacional de Gustavo Petro, en el marco de la política de Paz Total, la concreción efectiva de esas garantías para la participación y la protesta es uno de los grandes puntos de la nueva agenda de negociaciones dadas entre el ELN y el gobierno —tema incluido en el punto 2 de «Democracia para la paz» (Presidencia de la República, 2023, 10 de marzo)—, pero que requiere ser articulado con el acumulado del proceso de implementación del AFP en general y del Punto 2 en particular<sup>16</sup>.

La aprobación de reformas estructurales del Punto 2, pues, es uno de los grandes retos del nuevo Gobierno Nacional. En ese sentido, la STCVI (2022b) resaltó el paquete de reformas normativas vinculadas directa e indirectamente con el AFP que ha intentado implementar el nuevo Gobierno. Este paquete consistió en: «i) Reforma Tributaria; ii) Reforma Política; iii) Código Electoral; iv) Paz Total; y v) Reforma Rural Integral» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 202). Asimismo, en el PND 2022-2026 se incluyeron medidas referidas a la promoción de una cultura democrática.

Pero la implementación afrontó algunos obstáculos. La Reforma Política, por ejemplo, desarrollaba temas sobre la Misión Electoral Especial, las normas para la promoción y fortalecimiento de veedurías ciudadanas, normas para financiación de partidos, normas para enfrentar la corrupción y garantías para la participación y la protesta (Cinep-Cerac, 2022b); sin embargo, la transformación de los contenidos de esta Reforma Política ocurrida en el Congreso durante el proceso de

concertación con los partidos políticos y la ulterior caída de la reforma —propuesta por el Gobierno nacional— acaecida en marzo de 2023 (Saavedra, 2023, 23 de marzo) puso sobre la mesa las complejidades del proceso político que tendrá que afrontar cualquier implementación normativa del Punto 2.

En resumen, de las veintisiete tareas participativas identificadas en el periodo analizado, cuatro fueron completadas, tres tuvieron un avance intermedio, siete un avance mínimo y trece no registraron ningún tipo de avance<sup>17</sup>. El incumplimiento de tareas participativas se concentró en los temas de control y veeduría ciudadana, planeación y presupuestación participativa y medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad

<sup>16</sup> En el diseño del PND – Plan Nacional de Desarrollo– del nuevo Gobierno, la iniciativa Democracia en riesgo de Viva la Ciudadanía expresó algunas preocupaciones respecto a los diálogos vinculantes ocurridos para la elaboración del PND, las cuales cuestionan que estos diálogos hayan constituido formas efectivas, inclusivas y realmente vinculantes de participación ciudadana (Democracia en riesgo, 2023). Formas de participación débil, limitadas a la mera asistencia a las instancias de concertación o construcción de política pública, pueden mostrar una tendencia que marque el rumbo de otros procesos como la implementación de las tareas participativas del AFP o de la participación de la sociedad civil en el nuevo proceso de negociación con el ELN.

<sup>17</sup> En relación con el Informe DOS, solamente se registró un cambio en lo tocante a la tarea participativa de elaboración de un Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia – numeral 2.2.5 del AFP–, que tuvo algún tipo de avance hasta 2021.

de condiciones y con garantías de seguridad. En los tres temas, el incumplimiento es especialmente preocupante teniendo en cuenta que abarcaron tareas participativas referentes a la inclusión de poblaciones históricamente excluidas, como las mujeres y las comunidades étnicas.

Tales mínimos de cumplimiento respecto a estos temas se relacionaron con la falta de implementación de otras medidas estructurales como la revisión y reforma a la Ley 152 de 1994 —para el caso de la planeación y presupuestación participativa— y la falta de trámite de la reforma del sistema electoral. El rezago o incumplimiento del Punto 2 desde la perspectiva de sus tareas participativas mostró, en últimas, una inobservancia del carácter integral del AFP.

### 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			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.1.1.1	Comisión para definir el Estatuto de garantías para el ejercicio de oposición política.	<p>La promulgación de la Ley 1909 del 2018 constituyó uno de los hitos más relevantes de la implementación del AFP. Fruto de ello, y en virtud del art. 54 del Estatuto, para el periodo 2022-2026 los/as candidatos/as derrotados/as en la segunda vuelta presidencial contaron con dos curules del Congreso: una en Senado y otra en Cámara (Cinep-Cerac, 2022b, p. 58).</p> <p>Sin embargo, quedaron tareas pendientes para la materialización del Estatuto de Oposición a nivel territorial y nacional como garantizar la disponibilidad del espectro electromagnético y la asignación de presupuesto para el acceso a medios de comunicación por parte de la oposición; la transformación del contexto político adverso a la oposición que permitió, en el caso del gobierno Duque, el bloqueo u obstáculo por parte de las mayorías parlamentarias de la acción de la bancada de oposición; aportar lineamientos claros respecto a la declaración política de los partidos, los grupos significativos de ciudadanos, su funcionamiento a nivel local, el uso de medios de comunicación, entre otros (Cinep-Cerac, 2021a, p. 60).</p> <p>La implementación territorial del Estatuto de la oposición fue una reivindicación del Paro Nacional de 2021 que ayudó a garantizar la participación de las mujeres de los partidos políticos declarados en oposición (Instituto Kroc, 2022a, p. 31). Sin embargo, el Programa de seguridad y protección con enfoque diferencial y de género para las y los miembros de organizaciones políticas declaradas en oposición todavía se hallaba en proceso de estructuración (Cinep-Cerac, 2021a, p. 60).</p>	Completo

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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	<p>No se puso en funcionamiento el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP— en su conjunto<sup>18</sup>, pese a la promulgación del Decreto Ley 895 del 2017 por el cual se creó el Sistema.</p> <p>Hubo ciertos avances que trataron de destrabar su escasa implementación participativa, los cuales no fueron suficientes, más aun teniendo en cuenta la denuncia de que el gobierno de Iván Duque desarrolló una política de defensa y seguridad —PDS— de carácter paralelo que no tuvo en cuenta ni el SISEP, ni el enfoque integral del AFP, ni la participación de la sociedad civil (Programa Somos Defensores, 2022, p. 23).</p> <p>i) Respecto al Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Institucional y la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño, a pesar de los anuncios de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz —OACP— referentes a la puesta en marcha de estas instancias para el año 2020, ésta no estuvo activa. Se registró la aprobación de un documento final de propuesta de lineamientos de la Comisión de Seguimiento con la inclusión de los enfoques de género y étnico, aunque dicho texto no fue socializado con la STCIV (Cinep-Cerac, 2022a, p. 37).</p> <p>ii) En relación con la Instancia de Alto Nivel —IAN—, se registró un escaso avance tanto en la articulación con el SISEP como con la puesta en marcha de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño. Empero, hubo avances en la instalación del Comité Operativo de Mujer y Género, que participó en el seguimiento de los procesos electorales<sup>19</sup>.</p> <p>iii) La implementación de la CNGS hizo patentes algunos problemas participativos. En 2022, la CNGS presentó ante la JEP lineamientos para la política pública de desmantelamiento; sin embargo, el documento desconoció las propuestas hechas por las organizaciones sociales que participaron en las instancias plenarias de la CNGS. Por ello, para las organizaciones sociales que hicieron parte del proceso, fue visible una forma de «subvaloración de la CNGS por parte del Gobierno», evidenciada en la carente periodicidad de las sesiones plenarias y técnicas, así como en la ausencia en ellas de funcionarios de alto nivel que tuviesen la capacidad de tomar decisiones (Cinep-Cerac, 2022b, p. 158). Esta política pública de desmantelamiento, que finalmente no sería aprobada, era crucial para la protección de líderes y lideresas sociales, comunidades étnicas y excombatientes.</p>	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.	<p>Aunque existe 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— fueron insuficientes en razón a la inactividad del SISEP y de la falta de implementación de los lineamientos señalados en el Decreto 660 de 2018.</p> <p>De otro lado, no hubo información suficiente sobre el estado del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios —Decreto 660 de 2018—.</p>	Mínimo

<sup>18</sup> El SISEP consta de siete instancias: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad – CNGS– ; la instancia de Alto Nivel; el delegado presidencial; la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño; el Comité de Impulso a las Investigaciones; los programas de protección y el Sistema de Prevención y Alertas para la Reacción Rápida.

<sup>19</sup> El panorama anterior mostró cierta influencia participativa del movimiento étnico y de mujeres, pero el hecho de que el SISEP no se implementase articuladamente con todas sus instancias y, por ende, no se hubiera puesto en marcha en su integralidad, indicó que no se desplegó un proceso participativo que incluyera las posiciones de movimientos sociales y partidos políticos que apostaban por su implementación según lo acordado.

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 de Participación —ENP— se llevó a cabo durante marzo de 2017 y la Comisión Nacional de Diálogo —CND— que emanó de ese Espacio consolidó y presentó lineamientos y recomendaciones provenientes de organizaciones y movimientos sociales para la formulación de una ley para la participación y la protesta social. Sin embargo, pese a los esfuerzos de la CND, no se lograron materializar esas recomendaciones en la presentación y promulgación de una ley estatutaria de participación y garantías.	Completo
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.	En 2021 un grupo de congresistas encabezado por el senador Iván Cepeda radicó el proyecto 079/21S «Por medio del cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 163), la cual retomó algunos de los lineamientos construidos por la CND, aunque ignoró temas como el de la financiación de movimientos y organizaciones sociales.  La exposición de motivos del proyecto aludió directamente a la parte del Punto 2 referida a la necesidad de crear ajustes normativos para garantizar el derecho a la protesta, pero no mencionó el proceso participativo desplegado para empezar su concreción ni el acumulado de la CND. Este proyecto de ley hecho por un sector de la oposición al gobierno Duque finalmente no fue aprobado. Así, aunque la tarea registra un avance completo, es menester avanzar en la implementación normativa del proyecto de ley.	Completo
2.2.2	Comisión especial análoga para la discusión de la ley estatutaria de garantías para la movilización y la protesta social.	La exposición de motivos del proyecto aludió directamente a la parte del Punto 2 referida a la necesidad de crear ajustes normativos para garantizar el derecho a la protesta, pero no mencionó el proceso participativo desplegado para empezar su concreción ni el acumulado de la CND. Este proyecto de ley hecho por un sector de la oposición al gobierno Duque finalmente no fue aprobado. Así, aunque la tarea registra un avance completo, es menester avanzar en la implementación normativa del proyecto de ley.	Completo
2.2.2	Fortalecimiento y ampliación de instancias de participación ciudadana en el marco de garantías para la movilización y la protesta social.	Se mantuvo la tendencia de que los avances relativos se dieran gracias a pronunciamientos judiciales, pero desde el vacío normativo generado por la ausencia de una ley estatutaria de garantías para la participación y movilización construida con lineamientos de movimientos y organizaciones sociales. Así, el fallo de la Corte Suprema de Justicia S7641 del 23 de septiembre del 2020 ordenó al Gobierno Nacional la creación de una mesa de trabajo para reestructurar directrices relacionadas con el uso de la fuerza en escenarios de protesta; la CIDH compartió recomendaciones referentes al tratamiento de la protesta; y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad —CEV— desarrolló recomendaciones vinculadas con las garantías para la movilización social y la protesta para el fortalecimiento de la democracia plural y deliberativa.  No obstante, esta tarea registró serios incumplimientos durante el gobierno Duque (Instituto Kroc, 2022a), potenciados por el tratamiento dado a la protesta social como un problema de orden público tramitado con prácticas de señalamiento, estigmatización, criminalización y represión directa de los y las manifestantes. Este tipo de acciones fueron notorias durante el Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019 y especialmente durante el Paro Nacional del 28 de abril de 2021, pues estas arrojaron múltiples violaciones de DD. HH. por parte de miembros de la fuerza pública, de acuerdo con los reportes de Temblores ONG e Indepaz (2021a; 2021b). Tal situación es grave, toda vez que el AFP reconoció la necesidad de garantizar el derecho a la protesta pacífica y a la movilización como una de las condiciones de la apertura democrática.	Mínimo

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.	<p>Durante todo el periodo no se registraron avances significativos al respecto, dado que se necesitaba reformar la Ley Orgánica de Planeación —Ley 152 de 1994—, la cual no fue tramitada en el Congreso. Esto constituyó uno de los mayores rezagos presentes en la implementación normativa del Punto 2 (Instituto Kroc, 2022a, p. 61).</p> <p>Como se consignó en el Informe DOS, hubo avances menores como la promoción de la participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo por parte de los CTPRC y el diseño e implementación de instrumentos para el diagnóstico de la planeación participativa del DNP y el DAFP durante 2021. Estos procesos dieron como resultado la necesidad de fortalecer la participación de la mujer en los CTP —Consejos Territoriales de Planeación—; sin embargo, es preocupante que no hubiera registro de algún tipo de medida para fortalecer la participación de las mujeres en la planeación participativa. La inclusión de más mujeres en la planeación participativa y la consiguiente recomposición más igualitaria de los CTP, de hecho, requería la reforma a la Ley Orgánica de Planeación (Instituto Kroc, 2022a, p. 134).</p>	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



<b>MEDIDAS EFECTIVAS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL DE TODOS LOS SECTORES, INCLUYENDO LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE, EN IGUALDAD DE CONDICIONES Y CON GARANTÍAS DE SEGURIDAD</b>			
<b>PUNTO</b>	<b>TAREA</b>	<b>COMENTARIO</b>	<b>BALANCE</b>
2.3.2	Diagnóstico participativo con enfoque de género sobre obstáculos para ejercer el derecho al voto de poblaciones vulnerables y apartadas	<p>El proceso de cedulación a población vulnerable se mantuvo de manera constante durante los años 2017 y 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 122). Aun así, persistieron problemas como la mayor cedulación de hombres respecto a mujeres, la no cobertura de todos los departamentos y el cuestionamiento por parte de organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad del carácter diferencial de este proceso en relación con la inclusión de población rural, mujeres, poblaciones étnicas y comunidad LGBTI.</p> <p>Lo anterior es ilustrado por el hecho de que se hubiesen presentado bajos índices de cedulación en los territorios rurales donde iban a ser constituidas las CTEP (Instituto Kroc, 2022a, p. 76), a pesar de las campañas de cedulación anunciadas para los 167 municipios PDET (Instituto Kroc, 2022a, p. 118). En último término, el proceso de elección de las CTEP mostró la importancia de realizar mayores campañas de cedulación (Cinep-Cerac, 2022a, p. 49).</p>	Ninguno
2.3.3.1	Participación ciudadana en la auditoría técnica del censo electoral		Ninguno
2.3.3.1	Participación de movimientos y organizaciones sociales en la vigilancia de procesos electorales	La ausencia de avances al respecto fue constante durante el periodo analizado.	Ninguno
2.3.5	Promoción de una cultura política democrática y participativa	<p>Se presentaron pocos desarrollos en cuanto a actividades de formación con enfoque de género en la elaboración de planes territoriales de prevención de violencia basada en género, estrategias comunicativas, así como en la formulación de la Política Pública de Equidad de Género. Asimismo, las recomendaciones formuladas por la CEV en la materia no fueron consideradas por el gobierno de Iván Duque.</p> <p>La crisis por pandemia llevó a la virtualización de distintos programas y planes de formación como el Plan Nacional de Formación a Veedores, la Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática de la Registraduría, el programa de liderazgo político de Mininterior. Esta situación mermó el dinamismo de la participación.</p> <p>No obstante, se realizaron algunas Escuelas de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática —cinco versiones— y de Liderazgos Sociales y Derechos Humanos —dos versiones—, que ampliaron sus audiencias. A pesar de ello, se presentaron significativas tasas de deserción, pues su despliegue se dio exclusivamente de manera virtual, lo que acentuó los problemas de conectividad causados por las brechas tecnológicas y digitales existentes en los territorios (Instituto Kroc, 2022a, p. 121)<sup>20</sup>.</p>	Intermedio

<sup>20</sup> En el caso de la Escuela de Nuevos Liderazgos en Cultura Democrática, en total se inscribieron 30.085 personas en sus cinco versiones, pero solamente 8526 resultaron efectivamente certifica-



PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.3.7	Representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias del Acuerdo	No se registraron avances relevantes al respecto dado que la tarea implica la implementación satisfactoria de las instancias del AFP y la consiguiente aproximación a la paridad en su conformación, más allá de esfuerzos puntuales.	Ninguno
2.3.7	Participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos	Por otro lado, cabe resaltar que los lineamientos construidos por organizaciones y movimientos sociales para la construcción de una ley estatutaria de participación y garantías —que no se implementó— tuvieron como uno de sus ejes la participación paritaria de las mujeres al interior de las organizaciones y movimientos sociales (Cinep, Corporación Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia, 2017, p. 13). El mecanismo que tales lineamientos contemplaron para garantizar esta paridad residía en la creación de una Cámara de Organizaciones y Movimientos Sociales (2017, p. 30).	Ninguno
2.3.7	Programas de formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres	Como se reportó en el Informe UNO, en 2017 el Ministerio del Interior empezó a crear escuelas de formación política en distintos territorios del país cuyo presupuesto, no obstante, fue decreciendo paulatinamente de 2017 a 2019.  Asimismo, en 2021 se empezó a implementar el programa «Más Mujeres, Más Democracia» a través de alianzas interinstitucionales para fortalecer el liderazgo político femenino, y se creó la Escuela de Participación Política por parte de la RNEC, el CNE y la ESAP (Instituto Kroc, 2022a, p. 121-122).  Empero, según la Contraloría, el programa «Más Mujeres, Más Democracia» sufrió una reducción presupuestal, y se observó dispersión, falta de articulación y una asignación de metas excesivamente reducidas en los programas de formación liderados por el Ministerio del Interior (Instituto Kroc, 2022a, p. 121-122). Por último, el informe III del grupo Género y Paz, —GPAZ—, había recomendado implementar otros programas complementarios (2021, p. 44).	Mínimo
2.3.8	Participación de representantes de los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos en una comisión asesora para la programación del canal institucional de televisión.	No se registraron avances en la tarea participativa, pues no se creó el canal institucional de televisión y, por ende, tampoco su comisión asesora.	Ninguno

das. Por su parte, en la primera versión de la Escuela de Liderazgos Sociales y Derechos Humanos, se dispusieron 21.750 cupos, pero se inscribieron 3141 personas (Instituto Kroc, 2022a, p. 121).

### 3. Fin del conflicto

El Punto 3 del Acuerdo Final mantuvo 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 parámetros definidos, y se convirtió en un referente mundial para procesos de dejación de armas. Pero 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 fue problemático, lo que dejó entrever énfasis asimétricos en la implementación. De esto da cuenta el que, de diez tareas participativas, dos tuvieron un nivel de cumplimiento intermedio y ocho estuvieron en estado mínimo.

En relación con los procesos integrales de reincorporación, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político —Cepdipo— (2021) manifestó que, en el marco de la política de Paz con Legalidad, estos consistieron en un ejercicio de simulación del cumplimiento de lo pactado en La Habana. Más aún, un factor central de lo que actualmente se puede denominar como la «diáspora exguerrillera» lo constituye la lenta respuesta estatal frente a las demandas inmediatas de la reincorporación, lo que redundó en un «debilitamiento objetivo» de los requerimientos para una reincorporación colectiva, con lo cual es posible afirmar que en la acción estatal fue patente cierto desinterés por aportar a una reincorporación exguerrillera que se erigiese como referente de producción social del territorio (p. 65).

Las garantías de seguridad se encontraron todavía más rezagadas. Como lo resaltó la STCIV, persistió la violencia política contra los integrantes del partido Comunes, las y los firmantes de paz en proceso de reincorporación y sus familias (Cinep-Cerac, 2021b, p. 112). Desde la firma del Acuerdo hasta septiembre de 2022 habían sido asesinadas/os 342 firmantes de paz, de los cuales 11 murieron en julio, «lo que [convirtió] este mes en el más mortífero para los excombatientes desde 2019» (Misión de Verificación de la ONU, 2022, p. 11). Del total de asesinados/as, hubo 48 afrocolombianos, 28 indígenas y 11 mujeres. De hecho, la Corte Constitucional en la sentencia SU-023 de 2022 había declarado que la precarizada situación de seguridad de los/as excombatientes constituía un estado de cosas inconstitucional (Uprimny, 2022, 8 de febrero).

La situación de seguridad para líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos también estuvo gravemente deteriorada. La respuesta del Gobierno nacional consistió en la conformación de la Subcomisión del Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas operacional —PAO operacional— (Instituto Kroc, 2021, p. 108); además, en mayo de 2022, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de información de la situación de Derechos Humanos —SNIDH—, se lanzó la Plataforma Observa, la cual da cuenta del estado de cumplimiento de DD. HH. en el país (Procuraduría, 2022, p. 666).

De este modo, las demoras y limitaciones en la implementación de los mandatos del Punto 3 implicaron un atraso en el cumplimiento de las tareas participativas. De las diez tareas participativas que hacen parte de este Punto, una corresponde al tema de 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 atacan contra las personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.

En relación con la participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación —CNR— y sus consejos territoriales —numeral 3.2.2.3. del Acuerdo—, 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. Estos espacios estuvieron 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 Comunes (Instituto Kroc, 2021, p. 119).

El CNR también se destacó por la aprobación en abril de 2022 de 116 proyectos productivos colectivos para excombatientes (Cinep-Cerac, 2022a, pp. 8-9) y el funcionamiento de su mesa de género, que a mayo de 2022 había realizado 18 visitas territoriales para la implementación de las medidas de género de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica —PNRSE— (Cinep-Cerac, 2022a, p. 11). Sin embargo, este Consejo tuvo problemas para incluir a la población excombatiente que está por fuera de los llamados Antiguos Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación —AETCR—, ubicados en Nuevos Espacios de Reincorporación —NAR— (Instituto Kroc, 2022a, pp. 148-149), algunos rezagos para el funcionamiento de su mesa étnica y la no adopción del Sistema Nacional de Reincorporación (Procuraduría, 2022, p. 332).

Las instancias relacionadas con garantías de seguridad tuvieron una implementación reducida. El funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS— se caracterizó por la no realización de sesiones plenarias, la limitación de sus funciones por parte del Gobierno —reducidas a asesoría o consulta— y su desarticulación con representantes de la sociedad civil.

La secretaria técnica de la CNGS presentó en febrero de 2021, por requerimiento de la JEP y tras casi tres años de retraso (Cinep-Cerac, 2022a, p. 10), una propuesta de lineamientos y de plan de acción para la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales. Sin embargo, las organizaciones sociales que integraban la CNGS replicaron que esta propuesta no fue consensuada con ellas, expresaron que sus aportes fueron ignorados y rechazaron la presentación de este documento (Instituto Kroc, 2022a, p. 158). La actitud del Gobierno, en últimas, constituyó una traba a la participación de la sociedad civil y, de ese modo, un incumplimiento a lo pactado respecto al despliegue de la instancia.

Asimismo, otra tarea que tuvo un retroceso importante fue la referente a la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección. A noviembre de 2021 su comité técnico no había revisado las propuestas de distintas organizaciones sociales realizadas para la concreción del Protocolo especial de protección para las comunidades rurales «y sólo se avanzó en la inclusión de dos colectivos adicionales y en acciones particulares apoyadas por USAID y la OIM» (Instituto Kroc, 2022a, p. 160). Además, ante la alarmante situación de seguridad y la falta de garantías de protección, distintas organizaciones sociales y de DD. HH. elevaron sesenta derechos de petición al Ministerio del Interior para la debida implementación del Programa (2022a, p. 160).

Las organizaciones sociales de Ascsucor y Marcha Patriótica denunciaron que, en el proceso de construcción del Plan Integral de Prevención, la institucionalidad estatal no dio suficiente prelación a los espacios de concertación (Cinep-Cerac, 2022a, p. 40). Finalmente, este Programa no tendría un efectivo funcionamiento durante el periodo estudiado (Cinep-Cerac, 2022b, p. 73).

Vale remarcar el funcionamiento intermitente de la Instancia de Alto Nivel del SISEP. De acuerdo con la STCVI de Cinep-Cerac (2022a), el principal problema de esta instancia fue su desarticulación con el resto de instancias del SISEP, lo que dificultó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño (p. 41). Una de las críticas de estas organizaciones sociales consistió, en efecto, en que la Instancia de Alto Nivel no hubiese estado presente en el proceso de construcción de lineamientos para la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales (Instituto Kroc, 2022a, p. 158).

De otro lado, hubo tres tareas en particular que registraron algunos avances. Respecto a la concreción del Pacto Político Nacional con participación de organizaciones sociales para sacar la violencia de la política, si bien primó la participación de los partidos políticos y los indicadores asociados del PMI deben ser actualizados, la celebración, en el marco de distintas jornadas electorales, de pactos políticos regionales y municipales entre 2019 y 2021 fue un hito importante para la reafirmación de la exclusión de la violencia en el ejercicio de la política y la apropiación por parte de los actores firmantes de valores democráticos. No obstante, esta exclusión entre violencia y política entró en tensión durante el proceso de Paro Nacional que comenzó en abril de 2021, razón por la cual el Instituto Kroc (2022a) consideró importante la implementación del Pacto Político Nacional (p. 133).

En relación con los/as promotores/as de paz designados por comunidades, aunque no fueron claros los mecanismos de designación, al finalizar 2021 se capacitaron 195 promotores/as (Cinep-Cerac, 2022a, p. 40). Sobre el protocolo de protección para territorios rurales concertado, el Ministerio del Interior construyó una metodología para 2022 que dio como resultado la priorización de cuatro organizaciones a ser protegidas (Procuraduría, 2022, p. 442). Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD. HH. y la Defensoría del Pueblo postularon otras diez organizaciones más; no obstante, hubo diversos problemas operativos para atender todas las solicitudes

e identificar oportunamente los riesgos de seguridad (Procuraduría, 2022, p. 446).

Dado el anterior panorama, el gobierno nacional de Gustavo Petro tiene algunos retos importantes en materia de implementación del punto 3, en particular de las garantías de seguridad. Para el 2 de octubre de 2022 el CNGS había sido reactivado y Franklin Castañeda, quien desde hacía cinco años fungía como miembro de la CNGS en calidad de representante de instituciones de derechos humanos, fue nombrado como «encargado de la división de derechos humanos del Ministerio del Interior y como secretario técnico de la CNGS» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 67). Pese a esta reactivación, la STCVI (Cinep-Cerac, 2022b) recomendó que «es necesario que se ponga en funcionamiento la Instancia de Alto Nivel —como cabeza del sistema— junto con las demás instancias del SISEP para su integralidad» (p. 6). Además, es menester que se implemente efectivamente el Programa Integral de Seguridad y Protección «y la efectiva incorporación del enfoque diferencial en las instancias del SISEP» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 73). Sólo de este modo el Punto 3 podría avanzar sustantivamente según lo acordado.

**BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN**

<b>REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL - EN LO ECONÓMICO, LO SOCIAL Y LO POLÍTICO – DE ACUERDO CON SUS INTERESES</b>			
<b>PUNTO</b>	<b>TAREA</b>	<b>COMENTARIO</b>	<b>BALANCE</b>
3.2.2.3	Participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales	<p>El Decreto 2027 de 2016 creó el Consejo Nacional de la Reincorporación —CNR—. Durante el periodo observado, las instancias territoriales de reincorporación como las Mesas y los Consejos Territoriales de Reincorporación —CTR— continuaron operando.</p> <p>A agosto de 2022, el CNR tuvo algunas actuaciones importantes, entre las que se destacan:</p> <p>a) El apoyo del componente Comunes del CNR a la ARN para la realización del Primer Encuentro Nacional de Fortalecimiento de Liderazgo del Programa CaPAZcidades en mayo de 2022 (Cinep-Cerac, 2022a, p. 5).</p> <p>b) La aprobación en abril de 2022 de 116 proyectos productivos colectivos para excombatientes (Cinep-Cerac, 2022a, p. 8-9).</p> <p>c) La realización a mayo de 2022, por parte de la mesa de género del CNR, de 18 visitas territoriales para la implementación de las medidas de género de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) (Cinep-Cerac, 2022a, p. 11).</p> <p>d) La reunión del componente Comunes de la CNR en junio de 2022, en Cumbal, Nariño, para acelerar la implementación del Programa de Especial de Armonización con enfoque étnico (Cinep-Cerac, 2022b, p. 99).</p> <p>Sin embargo, la instancia tuvo algunos problemas, como el hecho de que el Sistema Nacional de Reincorporación continuara sin ser adoptado por la CNR. Al respecto, el Gobierno nacional de Iván Duque presentó una propuesta de reestructuración del Sistema a finales de 2021, que seguía en revisión por parte del componente Comunes del CNR para el término del periodo analizado por este informe (Procuraduría, 2022, p. 332).</p> <p>Otros inconvenientes residieron en la presencia de fallos en el funcionamiento de la mesa étnica de la CNR por falta de lineamientos claros para su implementación y la ausencia de agenda de trabajo (Cinep-Cerac, 2022a, p. 11-12); el retraso en la implementación de esquemas de salud para los/as excombatientes que estaban en los 24 AETCR aprobados por el CNR; los retrasos a noviembre de 2021 de la implementación de la Ruta de Reincorporación Social y Económica de la ARN debido a «la falta de concertación entre las partes del CNR» (Instituto Kroc, 2022, p. 149) y la falta de sesiones territoriales y la ausencia de medidas de atención para los/as excombatientes situados por fuera de las áreas de los AETCR (2022, p. 148-149).</p>	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	<p>El Decreto Ley 154 de 2017 creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad —CNGS—, 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 fue promovido principalmente por sentencias judiciales<sup>21</sup>.</p> <p>En la segunda sesión de la CNGS convocada por el Gobierno nacional el 12 de agosto de 2019, los delegados de la sociedad civil ante la Comisión presentaron una propuesta de política pública en el marco de sus competencias, la cual incluyó un eje de seguimiento y evaluación en relación con la respuesta institucional y el dismantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, que debía ser objeto de discusión antes de su eventual puesta en marcha, proceso del que no se halló información.</p> <p>Asimismo, durante el periodo que cubre este informe no se involucraron a las mujeres excombatientes para la rendición de cuentas sobre el proceso de reincorporación (Procuraduría, 2022, p. 463).</p> <p>Finalmente, como mecanismo de veeduría y rendición de cuentas, en el marco de la implementación del Sistema Nacional de información de la situación de Derechos Humanos —SNIDH—, se presentó en mayo de 2022 la Plataforma Observa, la cual da cuenta a nivel nacional del estado de cumplimiento de DD. HH. del país en tres niveles: «i) Módulo de información sobre homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos; ii) Módulo de información de mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; y iii) Módulo de información de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes» (Procuraduría, 2022, p. 666).</p>	Mínimo

<sup>21</sup> En ese sentido, en relación con la rendición de cuentas en garantías de seguridad, Cinep-Cerac (2022a) destacó el rol cumplido por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de la JEP para promover, impulsar y dinamizar el cumplimiento de los compromisos de este Acuerdo sobre garantías de seguridad en todos sus componentes; especialmente, en las medidas de protección y ahora, en el dismantelamiento de las organizaciones criminales» (p. 73). Este proceso fue propiciado gracias a la toma de medidas cautelares en 2020, lo que posibilitó la rendición de cuentas por parte de la JEP en las medidas relacionadas con el punto 3.4.

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
3.4.2.	Pacto Político Nacional con participación de organizaciones sociales para sacar la violencia de la política	<p>No se concretó el Pacto y su implementación no fue priorizada en la agenda pública nacional, a pesar de los esfuerzos del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia –CNPRC– durante 2019 y de haber sido incluido en su plan de trabajo 2020-2021. Los pactos departamentales y municipales promovidos por el Gobierno nacional y algunos partidos políticos no fueron suficientes<sup>22</sup>. Para el segundo semestre de 2019, tras el diseño del Pacto por la vida y la democracia, se firmaron pactos políticos regionales entre partidos y movimientos políticos en Norte de Santander, Meta, Magdalena, Bogotá y Santander. Entre 2020 y 2021 estos pactos tuvieron un alcance municipal y fueron acordados en Achí –Bolívar–, San Zenón –Magdalena–, Sutatausa –Cundinamarca–, Repeón –Atlántico–, Providencia –Nariño–, Páez –Boyacá–, Urrao –Antioquia–, Tadó –Chocó–, El Agrado –Huila– y San Onofre –Sucre–. Tales pactos fueron firmados por candidatos de partidos o candidaturas de colectividades políticas participantes (SIIPO, 2023i).</p> <p>Aunque, en respuesta a la Procuraduría, el Ministerio del Interior reportó que el cumplimiento del indicador C.243 finalizó en 2021, en 2022 fueron firmados 21.159 pactos departamentales en el contexto de las elecciones al Congreso de marzo de ese año; razón por la cual la Procuraduría recomendó a la entidad reportar adecuadamente la información y que la desagregación cualitativa permita ver de modo más claro quiénes fueron los actores que firmaron los pactos y si hubo articulación con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en el proceso de constitución de pactos políticos (Procuraduría, 2022, p. 413-414).</p>	Mínimo

<sup>22</sup> En SIPO aparecen dos indicadores vinculados con el cumplimiento de esta tarea dentro de la estrategia Pacto Político Nacional: «Proyecto de acto legislativo para incorporar a la Constitución la prohibición de estructuras paramilitares» – C.244– y «Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada» – C.243–. Respecto al primer indicador, este fue cumplido tras la presentación en el gobierno Santos del Acto legislativo 05 de 2017, a través del cual se hizo la prohibición del paramilitarismo en Colombia, y que fue avalado por la Corte Constitucional en



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	<p>A pesar de la convocatoria a sesiones ordinarias de instancias como la CNGS, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección o la Instancia de Alto Nivel del SISEP, las acciones adoptadas no evidenciaron articulación entre sí (Instituto Kroc, 2021, p. 106). Más todavía, entre marzo y junio de 2021 no hubo reuniones de la Comisión (Misión de Verificación de la ONU, 2021, p. 6).</p> <p>Esto último muestra una tendencia sobre el funcionamiento de la CNGS, caracterizada por la ausencia de sesiones plenarias y la desarticulación con representantes de la sociedad civil. De hecho, solamente hasta el 7 de marzo de 2022 fue aprobado el reglamento para su funcionamiento (Cinep-Cerac, 2022a, p. 36-37).</p> <p>La secretaría técnica de la CNGS presentó en febrero de 2021, por requerimiento de la JEP y tras casi tres años de retraso (Cinep-Cerac, 2022a, p. 10), una propuesta de lineamientos y de plan de acción para la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales. Sin embargo, las organizaciones sociales que integraban la CNGS replicaron que esta propuesta no fue consensuada con ellas, expresaron que sus aportes fueron ignorados y rechazaron la presentación de este documento. Tras este hecho, «desde las organizaciones sociales miembro se percibió una subvaloración de la CNGS por parte del Gobierno que se evidencia en la falta de periodicidad de las sesiones plenarias y en las sesiones técnicas con la ausencia de funcionarios de alto nivel con la capacidad de tomar decisiones» (Instituto Kroc, 2022a, p. 158).</p> <p>En general, el Gobierno nacional trató de limitar las funciones de la instancia a actividades de gestoría, asesoría o consulta, lo que llevó a disputas sostenidas con miembros de la sociedad civil, los cuales alegaban que el AFP le había otorgado más funciones al CNGS, tales como las «del diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 66). La actitud del Gobierno constituyó una traba a la participación de la sociedad civil y un incumplimiento a lo pactado respecto al despliegue de la instancia</p>	Mínimo

julio de 2018. En relación con el segundo indicador, entre 2017 y 2018 aparece con un avance de 0 %, en 2019 con un avance de 100 %, en 2020 con uno de 166.67 % y en 2021 vuelve a aparecer con un 0 %.

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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	<p>La Instancia de Alto Nivel del SISEP funcionó 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 de insumos para la formalización de este programa, pero no se evidenciaron más avances en su implementación (Instituto Kroc, 2021, p. 110).</p> <p>El principal problema de esta instancia es su desarticulación con el resto de instancias del SISEP, lo que dificultó la creación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño.</p> <p>En la disputa por la participación de las organizaciones sociales pertenecientes al CNGS en torno a la construcción de lineamientos y de un plan de acción para la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales descrita en la tarea anterior, una de las críticas de estas organizaciones sociales consistió en que la Instancia de Alto Nivel no hubiese estado presente (Instituto Kroc, 2022a, p. 158).</p> <p>Ya para 2022 se instaló el Comité Operativo de Mujer y Género en la Instancia de Alto Nivel (Cinop-Cerac, 2022a, p. 6). El reporte de SIPO sobre el estado del indicador del PMI vinculado al funcionamiento de esta instancia — B.437—, sostuvo un avance del 83.3 %, el cual fue sustentado en la realización de «12 sesiones de los comités operativos de la Instancia, de las cuales seis corresponden al Comité Operativo de Mujer y Género», entre enero de 2021 y marzo de 2022 (Procuraduría, 2022, p. 430). Sin embargo, la Procuraduría advirtió que en estas reuniones se desarrollaron espacios sin capacidad de decisión, en un contexto en que, como se dijo, faltó crear la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, otra de las instancias del SISEP.</p>	Mínimo
3.4.7.4.4	Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización	<p>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. No obstante, dicha Política registró un avance del 0 % a noviembre de 2022 (Instituto Kroc, 2023, p. 114).</p> <p>Posteriormente, el Ministerio del Interior emitió el Decreto 1444 del 2 de agosto de 2022, el cual agregó el siguiente título al Decreto 1066 de 2015: «Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización» (Procuraduría, 2022, p. 277). En razón a ello, el indicador de SIPO B.144 asociado a esta tarea se hallaba con un avance del 100 % (SIPO, 2023g).</p> <p>Pero, finalmente, la política seguía en trámite y estaba pendiente su revisión por la CSIVI (Procuraduría, 2022, p. 276-277).</p>	Intermedio

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. Para la creación de este Programa se desarrollaron «seis procesos de asistencia a organizaciones» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 39). Para 2022 el Ministerio del Interior reportó a la STCVI que venía adelantando procesos de asistencia a veinte organizaciones, pero sin incluir su nombre o aclarar si algunas de ellas pertenecen al anterior proceso.</p> <p>Por su parte, 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>Empero, el Programa Integral de Seguridad y Protección tuvo algunos rezagos y bloqueos a la participación. A noviembre de 2021 su comité técnico no había revisado las propuestas de distintas organizaciones sociales sobre el Protocolo especial de protección para las comunidades rurales «y sólo se avanzó en la inclusión de dos colectivos adicionales y en acciones particulares apoyadas por USAID y la OIM» (Instituto Kroc, 2022a, p. 160). Ante la situación de seguridad y falta de garantías de protección, distintas organizaciones sociales y de DD. HH. presentaron sesenta derechos de petición al Ministerio del Interior para la debida implementación del Programa.</p> <p>De igual modo, las organizaciones sociales de Ascsucor y Marcha Patriótica denunciaron que en el proceso de construcción del Plan Integral de Prevención la institucionalidad estatal no dio suficiente prelación a los espacios de concertación (Cinep-Cerac, 2022a, p. 40). Finalmente, este Programa no tendría un funcionamiento adecuado durante el periodo estudiado (Cinep-Cerac, 2022b, p. 73).</p>	Mínimo
3.4.8	Designación de promotores comunitarios de paz y convivencia por parte de la comunidad.	<p>El programa de promotores comunitarios de paz y convivencia se incluyó como uno de los componentes del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Durante 2021 se capacitaron 83 promotores/as comunitarios de paz en siete departamentos priorizados, de las cuales más de la mitad eran mujeres. Al finalizar el año, según Mininterior, se habrían capacitado 195 promotores/as (Cinep-Cerac, 2022a, p. 40).</p> <p>Sin embargo, a noviembre de 2021 el Ministerio de Justicia no había emitido las certificaciones de cumplimiento para todos/as los/as promotores/as.</p> <p>Por su parte, Mininterior sostuvo que a principios de 2021 había dialogado con Minjusticia para la construcción de un plan de trabajo que incluyera «un refuerzo en la formación de los promotores seleccionados» (Instituto Kroc, 2022a, p. 160), proceso que no se habría dado debido a la ausencia de presupuesto para ello.</p>	Mínimo

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
3.4.8	Protocolo de protección para territorios rurales concertado con comunidades y organizaciones, incluidas las de mujeres	<p>Este protocolo fue creado por medio del Decreto 660 de 2018. Así, para la implementación de Planes Integrales de Prevención y la construcción del Protocolo de Protección para Territorios Rurales, el Ministerio del Interior construyó en 2022 una metodología que dio como resultado la priorización de cuatro organizaciones a ser protegidas: la Corporación Nibaru, la Comunidad Algarrobo Campesino de Cáceres, Mujeres Luchadoras por Anara y la Asociación Campesina del Bajo Cauca (Procuraduría, 2022, p. 442). De igual modo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD. HH. y la Defensoría del Pueblo postularon otras diez organizaciones más.</p> <p>Sin embargo, hubo diversos problemas para atender todas las solicitudes e identificar oportunamente los riesgos de seguridad debido a las limitaciones de la capacidad operativa de la secretaría técnica del Programa Integral de Seguridad y Protección (Procuraduría, 2022, p. 446).</p>	Mínimo
3.4.9	Participación de las comunidades y organizaciones en el Sistema de alertas tempranas	<p>El Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la Reacción Rápida estuvo en funcionamiento y generó múltiples documentos de alerta temprana, si bien sus gestiones no lograron evitar atentados (Instituto Kroc, 2021, p. 109). En un oficio remitido por el Ministerio del Interior a la Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se evidenció que en las reuniones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas no hubo participación de comunidades ni organizaciones sociales.</p> <p>Entre 2018 y 2022 este Sistema emitió 38 alertas en territorios PNIS. Asimismo, de las 29 alertas emitidas en 2021, 13 fueron de corte étnico y en el primer trimestre de 2022 se emitieron 2 alertas de corte étnico del total de 7 alertas emitidas. No obstante, hubo escaso nivel de atención y cumplimiento a las recomendaciones de estas Alertas étnicas por parte de la institucionalidad estatal (Procuraduría, 2022, p. 859).</p>	Mínimo

#### 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del AFP mandató la construcción participativa de políticas públicas para la solución al problema de las drogas ilícitas desde una visión integral de la cadena del narcotráfico, esto es, a partir de las dimensiones de producción, consumo y comercialización de drogas, y emprendiendo acciones en contra de las minas antipersonales, usadas para ejercer control territorial. De modo que, siendo el narcotráfico uno de los grandes motores del conflicto armado, el Punto 4 busca confrontarlo, teniendo en cuenta que «la persistencia de los cultivos [de uso ilícito] 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» (Mesa de Negociaciones, AFP, 2016, p. 98). En esa medida, de lo que se trata es de transformar paulatinamente las economías ilícitas a lícitas a través del financiamiento de fuentes alternativas de producción, el suministro de bienes y servicios, el fortalecimiento de la presencia estatal en la totalidad del territorio colombiano y la transformación de los territorios afectados mediante un enfoque de desarrollo territorial.

El diseño de programas que apuntaron a solucionar el problema del narcotráfico fue primordial tanto en las negociaciones entre ambas partes como para la firma final. En consecuencia, este Acuerdo dio el primer paso para la elaboración participativa del PNIS —Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito—, en conexión integral con la RRI —Reforma Rural Integral—, y el cual buscó proporcionar garantías a los campesinos y campesinas acogidas al programa para una sustitución voluntaria y definitiva de los cultivos de uso ilícito. Por su parte, a partir de esta visión integral, el Punto 4 también buscó prevenir la estigmatización del consumidor de sustancias psicoactivas y el diseño participativo de políticas basadas en la consideración del consumo de drogas como un problema de salud pública.

El Paro Nacional que comenzó el 28 de abril en el contexto de la crisis por pandemia por covid-19, desplegó un proceso político y social que llevó a que distintas comunidades y organizaciones sociales elevaran sus demandas y reivindicaciones, algunas referidas o vinculadas con la implementación del AFP y del Punto 4. De acuerdo con el Instituto Kroc (2022a), una de esas reivindicaciones consistió en la suspensión de la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito y de las políticas de aspersión aérea basada en glifosato, demanda que podía haber sido atendida con la implementación del PNIS.

Por esas razones, el Instituto Kroc recomendó al Gobierno Nacional de Iván Duque la ejecución de las siguientes medidas: «i) Fortalecer la implementación del PNIS y los mecanismos como: Hechos a la medida, Territorios en conservación, Formalizar para sustituir y Pago por servicios ambientales. ii) Implementar el protocolo de sustitución con enfoque de género aprobado en abril de 2021. iii) Finalizar la concertación para la aprobación e implementación de la normatividad para

el desarrollo de la ruta étnica del PNIS, con las respectivas instancias étnicas. E iv) [Implementar] iniciativas PISDA-PDET que contribuyan a la sostenibilidad de los cultivos sustitutos en los núcleos PNIS» (Instituto Kroc, 2022a, p. 131).

Sin embargo, en términos generales la implementación participativa del Punto 4, a seis años de la firma y sorteada la crisis por pandemia, tuvo problemas significativos, algunos de ellos evaluados como retrocesos respecto al Informe DOS. La desfinanciación del PNIS, de su componente de Proyectos productivos, del programa de sustitución alternativa para Parques Nacionales Naturales —PNN— y del apartado del Acuerdo referido a Prevención del Consumo y Salud Pública (Contraloría, 2022, p. 20), constituyeron barreras presupuestales para la implementación del Punto 4.

Otra de las trabas a la participación tuvo que ver con la puesta en marcha de una política paralela de erradicación forzada que desconoció el derecho a consulta previa, ignoró acuerdos colectivos ya firmados con comunidades y desconoció, en consecuencia, la secuencialidad del PNIS. Entre 2016 y 2019, 396 veredas ya habían firmado con el Gobierno Nacional acuerdos colectivos de sustitución, no obstante, tuvieron que enfrentar tareas de erradicación forzosa. Los territorios con más veredas con acuerdos colectivos no individualizados y sobre los cuales se ejercieron actividades de erradicación forzosa fueron Nariño, Cauca, Caquetá y Antioquia (Cinep-Cerac, 2022a, p. 86).

El gobierno justificó su proceder en que el establecimiento de acuerdos colectivos en realidad hacía parte de un proceso de socialización y no de inclusión o participación de las comunidades en el PNIS, por lo cual «estas familias [que firmaron acuerdos colectivos] no hacen parte de dicho programa» (Procuraduría, 2021, p. 3)» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 85). Esto abrió un camino político para el desconocimiento de acuerdos colectivos a través de la práctica de planes de erradicación forzada y la transformación de una parte del PNIS en espacios de socialización y no de participación efectiva.

A la postre, la no individualización y la consiguiente no inclusión de estos acuerdos colectivos de sustitución en el PNIS no fueron suficientes razones para legitimar la práctica de la erradicación forzada a juicio del Auto 387 de la Corte Constitucional, que en 2019 se pronunció contra la aspersión aérea en coherencia con la Sentencia T-236, que ya había establecido la protección de la consulta previa a comunidades étnicas frente a la aspersión aérea basada en el uso del glifosato.

Con base en estos hechos, la STCVI (Cinep-Cerac, 2022a) recomendó no ejercer la erradicación forzada en territorios donde haya acuerdos colectivos —estén las comunidades o no inscritas en el PNIS—, y priorizar la decisión de las comunidades, «lo que corresponde con la secuencia dispuesta en el A.F. y la jerarquía establecida en el auto 387 de la Corte [Constitucional]» (p. 86).

Por su parte, otro obstáculo a la participación lo constituyó el alcance de las asambleas comunitarias, una instancia que tenía que recoger las posiciones de las comunidades respecto a la planeación participativa

del PNIS, pero considerando la perspectiva integral del AFP, la cual establecía la conexión entre la implementación de los distintos Puntos, en especial con el Punto 1. En ese sentido, Cinep-Cerac (2022a) reportó que 33 asambleas comunitarias se habían realizado en ocho municipios PNIS para la construcción de los PISDA —Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo—. Sin embargo, estos ocho municipios PNIS no se ubicaron en territorios PDET, por lo cual el proceso de construcción e implementación de los PISDA terminó, para este caso, desarticulado con el Punto 1, lo cual limitó el alcance efectivo de la participación de las asambleas comunitarias. Esta desarticulación fue reiterada como un problema de la implementación por el duodécimo informe de Cinep-Cerac (2022b).

Desde una lectura general, la ausencia de una influencia efectiva de las asambleas comunitarias en la construcción de PMTR —Planes Municipales para la Transformación Regional— y los PISDA se debió al diseño metodológico del PNIS, que otorgó desde el inicio un rol de socialización a las comunidades participantes tanto en las asambleas como en otras instancias participativas del PNIS, tales como los CAT —Consejos Asesores Territoriales—, los CMPP —Comisiones Municipales de Planeación Participativa— o los CMES —Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento—, sin ninguna capacidad decisoria o ejecutiva, al decir de la ART (Chicaíza y Lasso, 2022, p. 222).

Así pues, el nuevo gobierno nacional tiene el reto de articular el proceso de elaboración de los PISDA con los territorios PDET para que la participación de las asambleas comunitarias pueda verse reflejada en la construcción de PDET, además de potenciar metodológicamente el resto de instancias participativas del PNIS con el objeto de que las comunidades puedan tomar decisiones de carácter vinculante.

En lo tocante a la participación de otras partes de la sociedad civil, el AFP ordenó la creación por parte del gobierno nacional de «una instancia nacional con representantes de las autoridades con competencia en el tema, instituciones científicas, centros especializados, instituciones educativas, asociaciones de padres y madres de familia, comunidades religiosas y personas consumidoras» —punto 4.2.1.3—. Mas su concreción no se llevó a cabo. Una situación semejante ocurrió con la Comisión de Ajustes Normativos de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas con trabajo territorial, que siguió sin contar con ficha técnica en el SIPO.

De otro lado, hubo avances importantes en materia de realización de CMES —Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento—, articulación del programa de erradicación TpC —Territorios por Conservar— aplicado a PNN —Parques Nacionales Naturales— con el PNIS y participación de liderazgos femeninos en la construcción del PNIS. Sobre este último particular, persisten brechas de género y la participación de estos liderazgos no llegó a ser paritaria.

Entre noviembre de 2016 y junio de 2020 fueron asesinados/as 75 líderes y lideresas de sustitución de cultivos de coca, de los cuales el 84 % estaban directamente relacionados con la implementación del PNIS (Programa Somos Defensores, 2021, p. 56-57). Este desalentador pano-

rama, que mermó una garantía básica de la participación —el derecho a la vida—, fue potenciado por la persistencia del Gobierno en las políticas de erradicación forzosa, las cuales incentivaron la criminalización de los campesinos cultivadores e impidieron el cumplimiento efectivo de las garantías de seguridad establecidas por el Punto 4 y el PNIS para las comunidades afectadas por cultivos de uso ilícito (2021, p. 89-90).

En síntesis, de catorce tareas participativas, ocho estuvieron en estado mínimo, cinco en estado intermedio y una no reportó ningún avance. Este balance cuantitativo representa un retroceso frente a lo establecido en el Informe DOS, que había determinado que cuatro tareas participativas se hallaban en estado mínimo, ocho en estado intermedio y dos con ningún avance. Solamente la tarea referente a los PNN registró un avance favorable al pasar de un estado mínimo a intermedio.

La tarea con ningún avance fue la atinente a la creación de la Comisión de Ajustes Normativos para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas —numeral 4.3.2—, dado que no fue constituida. La tarea referida a la creación de la instancia nacional de expertos para la revisión y ajuste participativo de la política pública relacionada con el consumo de drogas ilícitas —numeral 4.2.1.3 del AFP— pasó de intermedio a mínimo debido al retroceso general del proceso participativo.

Es menester, por tanto, que el gobierno de Gustavo Petro avance en el cumplimiento de las tareas participativas del Punto 4. Un avance en este sentido fue la inclusión del PNIS en el art. 10 del PND 2022-2026, el cual determinó que las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito tendrán enfoques participativos y diferenciales. Así pues, es deseable que lo anterior sea el principio de un proceso efectivo de cumplimiento de las tareas participativas del Punto 4.



**BALANCE DE LAS TAREAS 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 2017 se emitió el Decreto 896 por el cual se creó el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— y se definieron sus instancias y mecanismos participativos. Sin embargo, la implementación en términos de participación fue escasa y parcial durante el periodo analizado, en buena medida debido a que la metodología participativa para la construcción del PNIS se habría conformado discrecionalmente por la ART —Agencia de Renovación del Territorio—, la DSCI —Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos— y el nivel central de gobierno (Chicaíza y Lasso, 2022, p. 243). Este cierre metodológico derivó en que la construcción del PNIS no pudiera reflejar adecuadamente «las diferentes expresiones socioterritoriales existentes» (2022, p. 243) y no se satisficieran plenamente, a la postre, las esperanzas de las comunidades y sujetos que se acogieron al PNIS<sup>23</sup>. Por su parte, la DSCI emitió en enero de 2021 la circular n.º 001, la cual buscaba estimular la participación en el PNIS entre líderes y lideresas de núcleos veredales, de modo que en las delegaciones hubiese representación de las mujeres de las comunidades étnicas y campesinas (SIIPO, 2023n).</p> <p>En ese sentido, hubo avances en favor de la participación de las mujeres gracias a la implementación por parte de la ART de un protocolo con enfoque de género para el PNIS, adoptado en 2021<sup>24</sup>. Por su parte, el continuo desconocimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos étnicos para la implementación del PNIS representó un obstáculo importante para su participación efectiva, a lo cual se sumó el hecho de que el PNIS no hubiera tenido un enfoque étnico ante la falta de concertación con las comunidades (Cinep-Cerac, 2022a, p. 108). Finalmente, hubo trabas a la participación de las comunidades en el Plan de Atención Inmediata familiar —o PAI familiar, uno de los componentes del PNIS— debido a la contratación de nuevos operadores. Fuentes del mismo Gobierno alertaron que «la contratación de empresas proveedoras a nivel nacional por parte del operador del PAI [podía] afectar la territorialización del Acuerdo por cuanto se prescinde de la posibilidad de que las organizaciones locales, que tienen una expectativa de participar en los procesos, no puedan aplicar directamente a las convocatorias» (Instituto Kroc, 2022a, p. 167).</p>	Mínimo

<sup>23</sup> Entre enero de 2020 y abril de 2021 se llevaron a cabo 157 sesiones de las instancias regionales, pero sólo 11 en Putumayo y 5 en Nariño, departamentos que concentraban el 16 % de beneficiarios del PNIS. En la región del Catatumbo, por su parte, sólo se realizaron 2 sesiones. De otro lado, instancias nacionales como el Consejo Permanente de Dirección y el Comité de Direccionamiento Estratégico sesionaron por primera vez hasta julio de 2020, pero sin la participación de representantes de las comunidades. En ese contexto, el Instituto Kroc había advertido que para los beneficiarios de los programas del PNIS había escasa claridad sobre los criterios de citación y periodicidad de las instancias.

<sup>24</sup> Según la ART, 273 liderazgos femeninos habían participado en los CMPP – Comisiones Municipales de Planeación Participativa–, CMES – Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento– y CAT – Consejos Asesores Territoriales– convocados (Instituto Kroc, 2021, p. 176). En suma, en 2021 participaron un total de 344 lideresas. No obstante, lo anterior, esta cifra representó solamente un 27.25 % del total de liderazgos PNIS, frente a un 72.75 % restante ocupados por hombres. Por esas razones, entidades como la Procuraduría, si bien reconocieron los avances alcanzados, insistieron en la necesidad de implementar la paridad de género en esta materia (Procuraduría, 2022, p. 492).

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.1.1	Construcción conjunta y concertada entre las comunidades y las autoridades de la solución al problema de cultivos ilícitos	<p>Las instancias participativas regionales vinculadas al PNIS se mantuvieron activas entre 2019 y 2022. Sin embargo, el diseño del PNIS determinó, según expresó la ART, que ni los CAT ni los CMPP tuvieran carácter decisorio ni ejecutivo (Chicaiza y Lasso, 2022, p. 222).</p> <p>En el periodo que va de 2019 a 2020 el Consejo Asesor Territorial —CAT— sesionó en 25 ocasiones en 11 de los 14 departamentos PNIS, y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa —CMPP— lo hicieron en 199 espacios durante el mismo periodo. Sin embargo, algunos beneficiarios del PNIS habían alertado sobre la falta de periodicidad de las reuniones para solucionar cuellos de botella presentes en la ruta del PNIS y la desarticulación de este programa con respecto a otras políticas de reducción de cultivos de uso ilícito.</p> <p>La DSCI reportó que en 2021 había efectuado 76 CMPP y 9 CAT. Estos encuentros se llevaron a cabo en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Vichada (Instituto Kroc, 2022, p. 176). En total, durante el periodo comprendido entre enero de 2020 y junio de 2022 se habían realizado 242 CMPP y 34 CAT (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022, p. 479); sin embargo, el informe citado de la Consejería para la Estabilización no expuso qué tanto fueron recogidas en la implementación del PNIS las posiciones de las comunidades y sujetos/as que participaron en los CMPP y CAT.</p>	Intermedio
4.1.2	Participación directa de las comunidades en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS	<p>Los CMES —Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento—, constituidos por delegados reincorporados o en proceso de reincorporación de las antiguas FARC-EP, miembros delegados provenientes de las asambleas comunitarias del PNIS y autoridades gubernamentales, habían perdido periodicidad debido a la crisis por pandemia por covid-19.</p> <p>Sin embargo, entre enero de 2020 y junio de 2022 se convocaron 137 Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento —CMES— (Consejería para la Estabilización, 2022, p. 30). De éstos, un 35.77 % —equivalente a 49 Consejos— se realizaron en 2021. Pero no es clara la incidencia participativa de los CMES en las tareas de seguimiento y evaluación del PNIS, teniendo en cuenta que para la ART los CMES fueron implementados más como instancias de veeduría y socialización (Chicaiza y Lasso, 2022, p. 221-222).</p>	Intermedio

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.1.3.2	Acuerdos entre autoridades y comunidad previo a la puesta en marcha del PNIS	Aun cuando, a 2022, 99.097 familias habían pactado acuerdos individuales de sustitución y 188.000 familias llegaron a acuerdos colectivos (Procuraduría, 2022, p. 484), en el periodo analizado se registraron algunos incumplimientos y desconocimientos por parte del gobierno de acuerdos de sustitución voluntaria que habían sido pactados con comunidades; esto, debido a su no inclusión en el PNIS, el adelantamiento de actividades de erradicación forzosa y la consiguiente desarticulación entre los acuerdos colectivos alcanzados y el PNIS, lo que derivó en la desestimación de la participación de las familias firmantes.	Mínimo
4.1.3.4	Acuerdos con las comunidades para la sustitución de cultivos	<p>Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019, 396 veredas habían firmado con el Gobierno acuerdos colectivos de sustitución; sin embargo, estos acuerdos no fueron individualizados y no se incluyeron en el PNIS, lo que sirvió de justificación para adelantar tareas de erradicación forzada. El anterior panorama constituyó un claro incumplimiento del AFP —numeral 4.1.3— y de la secuencialidad del PNIS, en cuanto las comunidades habían expresado de forma escrita su voluntad de sustituir, al tiempo que ya contaban con acuerdos firmados con el Gobierno para el momento en el que se llevó a cabo la erradicación (Cinep-Cerac, 2022a, p. 85).</p> <p>Lo anterior dejó una vía abierta tanto para el desconocimiento de acuerdos colectivos mediante planes de erradicación forzada, como para la conversión del PNIS en un espacio general de socialización y no de participación efectiva, puesto que el gobierno «ha informado en múltiples ocasiones que los acuerdos colectivos hacían parte del proceso de socialización del PNIS, y por ende, estas familias no [hacían parte para el gobierno] de dicho programa (Procuraduría, 2021, p. 3)» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 85).</p>	Mínimo
4.1.3.5	Asambleas comunitarias para la formulación del PNIS	<p>Con el objetivo de aportar a nivel local en la construcción de los PISDA, en el periodo analizado se realizaron 33 asambleas comunitarias en ocho municipios PNIS (Cinep-Cerac, 2022a).</p> <p>Paralelamente a las asambleas se llevaron a cabo 31 Unidades de Planeación y 24 CMPP, las cuales en conjunto integraron 234 veredas, 3 resguardos indígenas y cerca de 3.000 representantes de comunidades (Cinep-Cerac, 2022a, pp. 115-116). Pero para la ART las asambleas comunitarias funcionaban más como espacios de socialización del PNIS y de ratificación de acuerdos de sustitución, aun cuando según el AFP estas asambleas debían funcionar para que las comunidades expusieran sus problemáticas y pudieran incidir directamente en la implementación territorial del PNIS, en articulación con los CMPP, los CAT y los CMES. Esto conllevó a que las posiciones de las asambleas no se reflejaran en los PATR (Chicaíza y Lasso, 2022, p. 227). Además, la construcción y el proceso de implementación de los PISDA en estos ocho municipios PNIS no se situó en los territorios PDET, desarticulación reiterada por la STCVI (Cinep-Cerac, 2022b) que configuró un incumplimiento del Punto 1, todo lo cual limitó el alcance de la participación de las asambleas en términos de la relación integral del Punto 4 con el Punto 1.</p>	Mínimo

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.1.3.5	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	<p>Las CMPP —Comisiones Municipales de Planeación Participativa— son una instancia del PNIS que, según el AFP, debía promover la participación e incidencia directa de las comunidades a nivel municipal en articulación con las propuestas locales de las asambleas comunitarias.</p> <p>Así las cosas, entre enero de 2020 y junio de 2022 se realizaron 242 CMPP (Consejería para la Estabilización, 2022, p. 30), de las cuales 24 se concretaron en ocho municipios PNIS que no se ubicaron en territorios PDET. A pesar de ser la instancia del PNIS con mayor número de convocatorias —un logro a resaltar—, el hecho de que los PISDA se hubiesen subsumido en los PATR y las posiciones de las asambleas comunitarias no se recogieran en los Pactos Municipales de Transformación Regional —PMTR—, limitó el alcance participativo de las CMPP. Esto reforzó una concepción reducida de la participación de las CMPP y el resto de instancias participativas del PNIS, la cual habría orientado las acciones de la ART (Chicaiza y Lasso, 2022, p. 221-228).</p>	Intermedio
4.1.3.5	Consejos municipales de evaluación y seguimiento del PNIS	<p>Entre enero de 2020 y mayo de 2022 se efectuaron 137 CMES —Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento— (Procuraduría, 2022, p. 523). Según la ficha técnica de SIPO, a finales de 2021, a pesar de los efectos de la crisis por pandemia, pudieron llevarse a cabo 4 CMES en los municipios de Jambaló y Miranda —Cauca— y Tumaco —Nariño—, en los cuales estuvieron 18 mujeres delegadas de proveniencia étnica.</p> <p>Sin embargo, no es clara la incidencia participativa de los CMES en las tareas de seguimiento y evaluación del PNIS, considerando que para la ART, los CMES fueron implementados más como instancias de socialización que como espacios de rendición de cuentas (Chicaiza y Lasso, 2022, p. 221-222)<sup>25</sup>.</p>	Intermedio
4.1.3.5	Mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales	<p>El diseño del programa de erradicación Territorios por Conservar —TpC— para Parques Nacionales Naturales —PNN—, finalmente se realizó en articulación con el PNIS, «incluyendo sus componentes y secuencialidad, en correspondencia total con lo establecido en el A.F.» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 94).</p> <p>Aunque no hubo información sobre cómo se dieron estos mecanismos de interlocución y pese al aumento en 2021 de hectáreas con cultivo de coca presentes en PNN (Cinep-Cerac, 2022b, p. 112), la articulación de TpC con el PNIS representó un avance. Aun así, el programa tuvo recursos limitados (Contraloría, 2022, p. 20).</p>	Mínimo

<sup>25</sup> En ese orden de ideas, un hecho es que en términos generales una rendición de cuentas sea un espacio de socialización, y otro que la rendición de cuentas sea un proceso unilateral en el que la ciudadanía no pueda incidir ni en el monitoreo o cumplimiento del nivel de implementación de una política pública —seguimiento— ni en las causas o porqués de los fallos de la política pública —evaluación—.

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	<p>En enero de 2019 el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 089 por la cual se adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. No obstante, esta política no fue elaborada participativamente y tampoco contempló como antecedente las disposiciones del AFP. Por su parte, la STCVI reportó la realización de ajustes y ejercicios participativos por parte del Ministerio de Salud que no fueron efectuados a través de las instancias contempladas por el AFP.</p> <p>Durante el 2021 la implementación de la Política de Prevención al Consumo a nivel nacional tuvo algún grado de avance, pero no hizo énfasis suficiente en la implementación territorial ni en la implementación con enfoque de género y étnico (Instituto Kroc, 2022a, p. 179). A pesar de lo anterior, se destacaron los siguientes avances participativos:</p> <p>a) La socialización de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, texto socializado participativamente durante el III Foro de Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas —organizado por la Fundación Coopprofesores— con la sociedad civil (Instituto Kroc, 2022a, p. 180);</p> <p>b) La construcción de documentos con enfoque territorial y de género para evitar la estigmatización de personas consumidoras de sustancias psicoactivas (Instituto Kroc, 2022a, p. 181).</p> <p>Aunque el indicador del SIIPO asociado a esta tarea participativa —D.294— aparece con un cumplimiento del 100 %, su desconexión relativa con el AFP lleva a cuestionar este cumplimiento total (SIIPO, 2023k).</p>	Mínimo
4.2.1.3	Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas	<p>Aun cuando, y según consta en SIIPO, para el Gobierno nacional de Iván Duque la adopción de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas significó un cumplimiento del 100 %, tales políticas no son representativas del cumplimiento de lo estipulado en el AFP en razón a que no incorporaron elementos como la focalización territorial y la constitución de la instancia nacional con participación de autoridades competentes en la temática, instituciones científicas o centros especializados (Cinep-Cerac, 2022a, p. 102).</p> <p>La no creación de la instancia nacional con representantes de autoridades expertas mandatada por el Acuerdo Final mostró un déficit significativo en el cumplimiento del indicador en términos de participación ciudadana, lo que implicó un nulo avance respecto al cumplimiento de esta tarea concreta.</p>	Mínimo

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.2.1.4	Formulación y ejecución participativa de los planes de acción departamentales y municipales frente al consumo <sup>26</sup>	<p>El indicador D.295 asociado con esta tarea aparece en SIPO para 2019 con un avance cuantitativo del 78.12 % y para los años 2020 y 2021 con un avance del 100 %, aunque no se ha actualizado el indicador a 2022.</p> <p>Respecto al avance cualitativo, en SIPO se reportó que en el segundo trimestre de 2022 se llevó a cabo la asistencia técnica para el fortalecimiento de la Política Integral para la Prevención y Atención al consumo de sustancias psicoactivas en 25 espacios de participación, los cuales involucraron la presencia de aproximadamente 1500 asistentes (SIPO, 2023I). No obstante, los planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional tuvieron un cumplimiento relativo. Así, a pesar de las actividades de acompañamiento, no hubo información respecto a la aplicación del enfoque territorial y tales actividades de acompañamiento aparentemente no distinguieron las especificidades sociales y culturales de cada una de las entidades territoriales donde se llevaron a cabo (Cinep-Cerac, 2022a, p. 101). En 2021 hubo actividades por parte de Minjusticia, Minsalud y ONU que, si bien no se desprendieron del AFP, guardaron algún tipo de relación con los objetivos políticos de estos planes de acción participativos, tales como el de reducir los efectos perjudiciales del consumo de sustancias psicoactivas (2022a, p. 102). De igual modo, la Política de Prevención al Consumo careció de un enfoque territorial consolidado y reportó de forma somera la existencia de algunos planes de acción departamentales, sin detalle sobre la calidad de su carácter participativo (p. 179).</p>	Mínimo
4.2.1.5	Sistema de seguimiento y evaluación participativo a los planes frente al consumo	<p>En 2021, la tarea de creación de un «sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento» tuvo un estado de cumplimiento del 33.3 % según el indicador D. 435 de SIPO (Instituto Kroc, 2021, p. 169). Esto significó un avance respecto al 0 % del indicador, registrado en 2020 por el Informe UNO. Para junio de 2022, también según SIPO, la tarea tuvo un cumplimiento del 100 %, balance argumentado cualitativamente en la plataforma mediante la exposición de diez hitos, como el de la creación en 27 departamentos y 4 distritos de Consejos departamentales y distritales de Salud Mental (SIPO, 2023m).</p> <p>Con la conformación de Consejos Departamentales de Salud Mental en 27 departamentos, el cumplimiento de esta meta habría avanzado, aunque se requiere mayor información sobre los tipos de personas y sectores de la sociedad civil que participaron en esos Consejos, además de la incidencia de sus posiciones.</p>	Intermedio

<sup>26</sup> El octavo informe de verificación Cinep-Cerac había mostrado que 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 – D.295– se había estancado en un avance del 23.67 % desde julio de 2020.

## 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	La ausencia de la ficha técnica en el SIPO asociada con la creación de la Comisión de Ajustes normativos de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas con trabajo territorial fue una situación que se mantuvo a lo largo del periodo estudiado. La STCVI (Cinép-Cerac, 2022b) alertó que en el gobierno Duque no hubo avances en este sentido (pp. 101-102), por lo cual el estado de avance en lo tocante a esta tarea es nulo.	Ninguno

## 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

El Punto 5 del Acuerdo Final de Paz, «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», contempló como uno de sus principios centrales la participación de las víctimas (Mesa de Conversaciones, AFP, 2016, p. 124).

Así, este Punto estableció la creación de tres entidades principales que conforman el hoy Sistema Integral para la Paz —SIP—: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la 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—. Asimismo, incluyó medidas en materia de reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno y otras que correspondieron al compromiso del Estado colombiano con la prevención de vulneraciones, la promoción y la garantía de los derechos humanos. Por último, gracias a la implementación de la CEV, se creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Implementaciones de las Recomendaciones de la Comisión —CSM—.

El análisis de las tareas participativas del Acuerdo sobre las Víctimas se dividió en tres ejes: a) las tareas relacionadas con el SIP, b) las referentes a la participación en la reparación; y c) las relativas a la participación y garantía de DD. HH. De las 22 tareas participativas identificadas en este Punto, 7 tareas registraron un nivel de cumplimiento completo, 10 un nivel intermedio, 3 ninguno, y 2 mínimo. Los principales rezagos estuvieron en las correspondientes con las políticas de reparación para las víctimas del conflicto armado interno; no obstante, comparativamente hablando, es el punto con mayor nivel de implementación. Pese a ello, el Instituto Kroc (2023) recomendó a la UBPD impulsar la participación efectiva de las víctimas en los PBR —Planes Regionales de Búsqueda— y a la CEV un mayor estímulo a la apropiación ciudadana de su Informe Final (p. 187).

### a) Las tareas participativas relacionadas con el SIP

En consonancia con la metodología de diálogo social implementada por la CEV, durante el periodo estudiado se realizaron con relativo éxito distintos espacios de participación como los Encuentros por la Verdad, los cuales resaltaron las contribuciones a la verdad histórica y el reconocimiento de responsabilidades de distintos actores en el marco de hechos cruciales del conflicto armado. Algunos de estos Encuentros, de los 24 que se realizaron, fueron los siguientes:

- Reconocimiento de responsabilidades de secuestro por parte de FARC-EP —23 de junio de 2021—;
- Contribución a la Verdad y reconocimiento de responsabilidades de Salvatore Mancuso y Rodrigo Londoño —4 de agosto de 2021—;



- El conflicto armado en la universidad: generaciones que no se rinden —2 de septiembre de 2021—;
- Encuentro por la verdad: reconocimiento de víctimas de ejecuciones extrajudiciales en Colombia —5 de octubre de 2021—;
- La verdad de las mujeres indígenas: impactos y resistencias en el marco del conflicto armado —26 de noviembre de 2021—;
- Contribución a la verdad y reconocimiento de responsabilidades de integrantes del Ejército —1 de diciembre de 2021—; [y] reconocimiento al cimarronaje histórico de las mujeres negras —2 de diciembre de 2021— (Procuraduría, 2022, p. 564).

En 2021, asimismo, hubo ocho diálogos temáticos sobre fenómenos como las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada, y a octubre de 2022 se realizaron 29 espacios de reconocimiento de responsabilidad.

Respecto al Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Implementaciones de las Recomendaciones de la Comisión —CSM—, esta instancia comenzó a operar después de la presentación pública del Informe Final de la CEV el 28 de junio de 2022 —la contribución más importante que pueda realizar una comisión de la verdad—. Del mismo modo, en el marco de esa presentación fue anunciada la conformación de la CSM: siete integrantes de la sociedad civil —4 mujeres, 3 hombres—, la mayoría líderes y lideresas sociales o activistas<sup>27</sup>.

El panorama de la participación en la UBDP también tuvo algunos avances. A pesar de entregarse con un año de retraso, el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas: priorización estratégica y territorial fue presentado en junio de 2022. Además, de acuerdo con la STCVI de Cinep-Cerac (2022a), a 30 de julio de 2022, 11.012 personas participaron en cuando menos una de las etapas de la búsqueda; al tiempo, en ese mismo año la Unidad mantuvo comunicación con 105 organizaciones (p. 145). De igual modo, se suscribieron múltiples pactos regionales con organizaciones de víctimas para promover su participación en el proceso de búsqueda. Así, para noviembre de 2021 se habían suscrito 11 pactos en departamentos como Meta, Antioquia, Norte de Santander o Nariño (Instituto Kroc, 2022a, p. 196).

Por su parte, organizaciones de víctimas también participaron en el monitoreo de los Planes Regionales de Búsqueda. En particular, el Instituto Kroc reportó el caso de los lineamientos y recomendaciones que dieron el Movice y la Mesa Departamental sobre Desaparición Forzada respecto al PRB de Medellín y su área metropolitana. En ese

<sup>27</sup> Sus nombres y sector de la sociedad civil son: i) Armando Wouriyu Valbuena, secretario de la Instancia Especial del Alto Nivel de los Pueblos Étnicos; ii) Julia Eva Cogollo, líder afro de la Ruta Cimarrona del Caribe; iii) Dorys Ardila Muñoz, exiliada y miembro del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; iv) Esther Marina Gallego, coordinadora de la Ruta Pacífica de las Mujeres; v) Marco Romero Silva, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); vi) Wilson de Jesús Castañeda, director de Caribe Afirmativo; y, vii) Angelika Rettberg, docente investigadora en temas de conflicto armado y construcción de paz, profesora del departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Cinep-Cerac, 2022b, p. 139).

documento, el Instituto Kroc (2022) estimó que para su reajuste «se debe seguir contando con la participación activa de las víctimas, organizaciones de familiares y de derechos humanos» (p. 197).

No obstante, de acuerdo con el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado —Movice—, hubo problemas de baja participación de las víctimas por su desconocimiento de los protocolos implementados por la UBPD en materia de custodia de cuerpos (Cinep-Cerac, 2022b, p. 146). A su vez, Movice expresó que «el modelo de participación y relacionamiento con la Unidad sigue teniendo problemas» (2022b, p. 148).

En relación con la JEP, un proceso a destacar fue el relacionamiento de esta instancia con los pueblos étnicos. En junio de 2019 la Comisión Étnica de la JEP emitió el Protocolo para la Coordinación, Articulación Interinstitucional y Diálogo Intercultural entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Jurisdicción Especial Indígena, concertado en la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas—MPC—. De igual modo, la JEP construyó el Protocolo para el relacionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz y los pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros (Procuraduría, 2022, p. 897).

Por otro lado, a principios de 2021 el Instituto Kroc (2022a) había expuesto que «procedía» por parte de la Sala de Reconocimiento, tanto en el macrocaso 01 como en el 03, garantizar la participación efectiva de las víctimas acreditadas, de acuerdo con el Manual para la Participación de la JEP (p. 199). En ese sentido, la JEP tuvo algunos ejemplos de participación efectiva. Uno de ellos se dio en el marco del macrocaso 3, relativo a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por agentes estatales. En este proceso las víctimas solicitaron la convocatoria de una nueva audiencia pública «para escuchar la ampliación de reconocimiento de responsabilidad del General (r) Paulo Coronado» y, posteriormente, la JEP «ordenó poner en marcha el proceso dialógico para abordar la propuesta de sanción propia» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 124).

Huelga aclarar que en el contexto de las resoluciones dispuestas para el macrocaso 3, y a pesar del reconocimiento de que hubo 6402 ejecuciones extrajudiciales o mal llamados «falsos positivos», hubo inconformidad por parte de algunas víctimas, quienes adujeron que la verdad revelada por los imputados no fue suficiente y no permitió la identificación «de otros máximos responsables» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 149-150), esto es, de superiores jerárquicos que dieron la orden de asesinar o desaparecer personas civiles (Cinep-Cerac, 2022a, p. 134).

La primera audiencia de reconocimiento se llevó a cabo entre el 21 y el 23 de junio de 2022 en Bogotá en el contexto del macrocaso 01 de la JEP. En ella, la instancia de justicia transicional convocó a siete exmiembros del Secretariado de la extinta guerrilla de las FARC-EP para comparecer por los crímenes vinculados con el secuestro, la tortura, entre otros. Aunque al principio se aplazó la audiencia por eventuales amenazas contra quienes comparecían, esta se pudo llevar a cabo. Durante esos días, como señaló la JEP, las víctimas estuvieron «cara

a cara» con los exmiembros del Secretariado, quienes por acción u omisión fueron los responsables de ignorar o permitir la realización de estos crímenes (Cinep-Cerac, 2022a, p. 123). Sin embargo, se denunció la posible exclusión de la participación de algunas víctimas y se defendió la necesidad de ampliación de la verdad en términos de responsables concretos y el paradero de cuerpos desaparecidos o personas secuestradas, así como el detalle del destino de personas que fallecieron en condiciones de cautiverio (Cinep-Cerac, 2022a, p. 135).

## **b) La participación en la reparación**

Uno de los grandes problemas de este eje fue la no tramitación de la reforma a la Ley 1448 o Ley de Víctimas y Restitución en consonancia con el proceso de participación mandatado en el AFP en el punto 5.1.3.7 y reiterado en el punto 6.1.10, literal h (Cinep-Cerac, 2022a, p. 160). Este incumplimiento fue debido a que la implementación de esta medida prioritaria —junto con otras nueve reformas estratégicas que quedaron pendientes— debía haberse dado al año siguiente de la firma (Cinep-Cerac, 2022b, p. 201).

Si bien los indicadores asociados del PMI reportaron a partir de 2017 un cumplimiento del 100 % en la implementación de esta tarea, esto no implicó un cumplimiento pleno del Acuerdo debido a que las modificaciones se ciñeron a «ajustes operativos internos de la UARIV, que no corresponden a lo propuesto por las víctimas en el proceso participativo» (Procuraduría, 2022, p. 648).

Por su parte, sobre el mecanismo de consulta con los representantes de las víctimas residentes en el lugar de ejecución de los proyectos de reparación, no se halló información relacionada con su cumplimiento. Se tuvo reporte de que, en septiembre de 2022, en el marco del nuevo Gobierno nacional de Gustavo Petro, se realizó un conversatorio moderado por Belkis Izquierdo Torres, presidenta de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de la JEP, titulado: «El rol de la mujer indígena en los procesos restaurativos» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 83).

Mujeres de nueve departamentos del país, por su parte, organizadas en el movimiento Ruta Pacífica de las Mujeres, formularon ante la JEP una propuesta de sanciones restauradoras para delitos relacionados con la violencia sexual, algunos de los cuales incluían privación de la libertad, obligación de construcción de centros comunitarios, viviendas, infraestructura vial o colegios, o petición pública de perdón (Cinep-Cerac, 2022b, p. 167). Al respecto, la STCVI valoró que el anterior «se trata de un aporte fundamental en la construcción de sanciones propias en las que la participación de las víctimas es crucial para sentar las bases de un proyecto restaurativo» (2022b, p. 167).

Sobre la promoción de los mecanismos de participación y de veeduría de las víctimas al fondo de reparación para las víctimas de la violencia, no se registró ningún avance en el balance de seis años. Se tuvo reporte de que, en septiembre de 2022, pero en el contexto del nuevo

gobierno, la Mesa Nacional de Víctimas y la nueva directora de la Unidad de Víctimas, Patricia Tobón, se reunieron por primera vez. Uno de los cuatro puntos de la agenda, propuestos por las víctimas, fue la monetización del Fondo de Reparación «para reducir el rezago de las indemnizaciones» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 161).

Por último, si bien los PIRC —Planes Integrales de Reparación Colectiva— se constituyeron como espacios de participación e interlocución entre víctimas y Estado y contribuyeron al empoderamiento de sujetos colectivos, para 2021 solamente se habían reparado 50, es decir, un 6 % de un total de 820 sujetos de reparación colectiva contemplados.

### **c) Participación y garantía de derechos humanos**

La implementación del Plan Nacional de Acción en DD. HH. —PNADDHH— fue el mayor rezago de este eje. Ahora bien, aunque no se expidió, sí se crearon Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022 —los cuales fueron socializados al Comité Técnico Operativo anteriormente descrito—, documento que fue retroalimentado con 144 observaciones hechas por plataformas y organizaciones de DD. HH. Tanto el proceso participativo en torno a los Lineamientos como las 144 observaciones particulares de las organizaciones particulares han de constituir bases para la implementación del PNADDHH (Procuraduría, 2022, p. 665), una recomendación que tendría que escuchar el gobierno de Gustavo Petro.

Sobre la Comisión Asesora de la Defensoría del Pueblo, entre mayo de 2021 y mayo de 2022 estuvo en funcionamiento permanente y realizó diez sesiones. En el marco de estas reuniones se socializó el documento de Lineamientos y acciones anteriormente mencionado. Sin embargo, en los términos de la Resolución 519, la conformación de la Comisión dejó sin representación a las siguientes organizaciones:

- i) organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas;
- ii) organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades NARP;
- iii) organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con OSIGD [Orientaciones sexuales e identidades de género diversas];
- iv) organizaciones que trabajan por la construcción de paz;
- y v) universidades y establecimientos de educación superior de carácter público, con conocimientos en DDHH y DIH (Procuraduría, 2022, p. 675).

En la medida en que estas organizaciones han sufrido afectaciones especiales o diferenciales a sus DD. HH. en razón al conflicto armado y la Comisión Asesora de la Defensoría del Pueblo debe, según el Acuerdo Final, ejercer funciones de asesoría y recomendación al Estado sobre garantías de paz y DD. HH., es importante que la conformación de la Comisión recoja una mayor representación de la sociedad civil, según

lo estableció la Resolución 519 que le dio origen. Por esta razón, se recomienda al Estado colombiano avanzar en la conformación de una Comisión Asesora más pluralista y que recoja la diversidad de sectores de la sociedad civil, en particular aquellos que son priorizados por el Acuerdo, como los pueblos étnicos.

**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	Proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto, tanto individuales como colectivas.	<p>La CEV puso en práctica una metodología de diálogo social a partir de la cual realizó Encuentros por la Verdad y la Dignidad de las Víctimas y Diálogos para la No Repetición, entre otros espacios.</p> <p>Los datos de recolección de testimonio y escucha a víctimas consignados por la Procuraduría arrojaron que en el año 2021 «se recolectaron 1734 testimonios en el territorio nacional y algunos en el extranjero; y en el marco de estos, se escucharon a 4565 personas; se realizaron 1441 entrevistas individuales y 307 entrevistas colectivas» (Procuraduría, 2022, p. 562). De esta manera, entre marzo de 2021 y marzo de 2022 se habían realizado 1356 entrevistas individuales y colectivas en total, dentro de las cuales 564 fueron aplicadas a testigos y víctimas familiares (2022, p. 564).</p>	Completo
5.1.1.4	Espacios territoriales, temáticos, institucionales, de organizaciones, de situaciones y casos emblemáticos para escuchas a las víctimas	<p>Asimismo, en 2021 hubo ocho diálogos temáticos sobre temas como las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada.</p> <p>A octubre de 2022 se realizaron 29 espacios de reconocimiento de responsabilidad; de ellos, 12 fueron de tipo territorial, 9 de tipo nacional y 8 de corte étnico<sup>28</sup>; también se desarrollaron múltiples Encuentros por la verdad: 24 en total.</p>	Intermedio

<sup>28</sup> De igual modo, entre marzo de 2021 y marzo de 2022 se aplicaron 1356 entrevistas individuales y colectivas, de las cuales 564 fueron realizadas a testigos y víctimas familiares (Procuraduría, 2022, pp. 562-564).

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.1.1.4	Estrategia de relacionamiento entre la Comisión y las víctimas y sus organizaciones	<p>A noviembre de 2021 la CEV consolidó «la estrategia de relacionamiento con víctimas y organizaciones, así como la estrategia de comunicaciones y el acceso a medios de comunicación pública, entre otros, a través de programas de televisión nacional y regional como “Frente al Espejo” y “Hablemos de Verdad”» (Instituto Kroc, 2022a, p. 28).</p> <p>Respecto a la aplicación de esta estrategia de relacionamiento, durante 2021 fueron recibidos 487 informes y 358 casos, «los cuales [brindaron] información descriptiva y de análisis, respecto a hechos de violencia que implican violaciones a los DD. HH e infracciones al DIH, contexto y otros temas relacionados con el conflicto armado» (Procuraduría, 2022, p. 562).</p>	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	<p>La Mesa de Asistencia Técnica del Grupo de Trabajo de Género de la CEV tuvo un funcionamiento constante durante el periodo analizado.</p> <p>Igualmente, hubo una implementación destacada del enfoque de género en el trabajo de la CEV, la cual contó con el apoyo de organizaciones de lideresas sociales, mujeres y personas LGBTI. Este proceso derivó en la inclusión de un capítulo de género en el Informe Final. La aplicación de este enfoque de género es, según Cinep-Cerac (2022a), una experiencia inédita en las comisiones de la verdad (p. 127).</p>	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	<p>Después de una serie de avances en la consolidación de redes de aliados y en la estructuración y conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones de la Comisión —CMS—, la Resolución 19 del 26 de abril de 2022, expedida por la CEV, reglamentó la financiación y conformación del CMS (Cinep-Cerac, 2022a, p. 119).</p> <p>Esta instancia comenzó a operar después de la presentación pública del Informe Final de la CEV el 28 de junio de 2022, y en el marco de esa presentación fue anunciada su conformación: siete integrantes de la sociedad civil —4 mujeres, 3 hombres—, la mayoría activistas o líderes y lideresas sociales (Cinep-Cerac, 2022a, p. 139).</p>	Completo

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.	<p>A 30 de julio de 2022 la UBPD había registrado la participación de 11.012 ciudadanos en cuando menos uno de los momentos del proceso de búsqueda. Además, en 2022 la UBPD había manejado un relacionamiento con 105 organizaciones sociales (Cinep-Cerac, 2022a, p. 145).</p> <p>Asimismo, hubo suscripción de pactos regionales con organizaciones de víctimas para promover su participación en el proceso de búsqueda. Para noviembre de 2021 se habían suscrito 11 pactos en departamentos como Meta, Antioquia, Norte de Santander o Nariño (Instituto Kroc, 2022a, p. 196).</p> <p>Por su parte, organizaciones de víctimas también participaron en el monitoreo de Planes Regionales de Búsqueda —PRB— (Instituto Kroc, 2022a, p. 197). Sin embargo, el Instituto Kroc había recomendado a la UBPD que fomentase la participación de personas de la comunidad LGTBI en los procesos de búsqueda (2022a, p. 87).</p> <p>Según el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado —Movice—, hubo problemas de baja participación de las víctimas por su desconocimiento de protocolos implementados por la UBPD en materia de custodia de cuerpos (Cinep-Cerac, 2022b, p. 146). Finalmente, Movice expresó que, pese a los avances, «el modelo de participación y relacionamiento con la Unidad sigue teniendo problemas» (p. 148).</p>	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	<p>Con un año de retraso, el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas: priorización estratégica y territorial fue presentado en junio de 2022.</p> <p>Éste corresponde a la segunda fase del Plan Nacional, el cual había sido construido de manera participativa y fue socializado en mayo de 2020 con la presencia del Instituto Kroc (Procuraduría, 2022, p. 285).</p>	Completo
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	<p>Esta tarea debía operar mientras entraba en marcha el funcionamiento de la UBPD, es decir, constituía un mecanismo previo a la institución de la Unidad de Búsqueda (Mesa de Conversaciones, AFP, 2016, punto 5.1.1.2).</p> <p>En octubre de 2016, tras la primera firma del Acuerdo, lo que en su momento era la FARC —Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común— conformó el Comité Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Para marzo de 2019 este Comité dio a la UBPD aportes para el esclarecimiento de 156 casos. A pesar de los avances, la antigua guerrilla de las FARC fue responsable de al menos 10.000 casos de desaparición forzada (Ávila, 12 de marzo de 2019, párr. 12).</p> <p>A su vez, miembros del Comité alertaron que ni el Gobierno nacional ni las Fuerzas Públicas aportaron al proceso de búsqueda.</p>	Mínimo



JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.2	Participación de las víctimas en el componente de justicia del SIVJRN	<p>La JEP elaboró y puso en marcha el Manual para la Participación de las Víctimas, que se reconoció en su momento como un gran avance. Sin embargo, a pesar de que la Comisión de Participación de la JEP avanzó en el fortalecimiento de la Mesa Técnica de Diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil y se crearon submesas de diálogo basadas en el Manual, para finales de 2021 su implementación presentó múltiples dificultades (Instituto Kroc, 2022a, p. 201-202).</p> <p>Pese a ello, a marzo de 2022 la JEP había recibido «877 informes de organizaciones de víctimas y entidades del Estado, [tomado] 60.98 decisiones judiciales y [realizado] 221 audiencias» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 122). En 2021, de los 470 informes recibidos durante la vigencia, 61 habían sido de organizaciones indígenas y 47 de organizaciones negras, afro, palenqueras o raizales (Instituto Kroc, 2021, p. 51).</p>	Intermedio
5.1.2	Audiencias públicas en presencia de las organizaciones de víctimas	<p>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 algunas garantías para su participación. De ese modo, en el periodo estudiado se llevaron a cabo siete audiencias públicas de observaciones, realizadas por la JEP con presencia de 531 organizaciones de víctimas. Fruto de estas audiencias la JEP anunció la apertura de tres nuevos macrocasos, que para agosto de 2022 todavía no habían sido formalizados (Cinep-Cerac, 2022a, p. 122-123).</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, las víctimas criticaron la influencia real de su participación en las audiencias públicas, el desconocimiento «sobre la manera como se incorporarán las mismas observaciones en la toma de decisiones» y problemas de baja participación por falta de garantías de seguridad ante la persistencia de amenazas en territorios donde persiste el conflicto armado (Cinep-Cerac, 2022a, p. 136-137).</p>	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.	<p>Existe una guía para la presentación de informes y el plazo para hacerlo se amplió hasta septiembre de 2021. Sin embargo, no se halló más información adicional.</p> <p>En marzo de 2018, al final del segundo periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, la Cumbre Agraria, Étnica y Popular remitió a la JEP un listado de 108 personas para su libertad condicional, las cuales fueron arrestadas por hechos vinculados con el ejercicio de la protesta social. De ellas, 46 fueron remitidas para la suscripción de actas por ser casos FARC-EP y a 6 personas más se les suscribió su acta al haber presentado las piezas procesales. Sin embargo, las otras 57 solicitudes restantes quedaron sin acta por no haber adjuntado pieza procesal (JEP, 2018, p. 16).</p> <p>De otro lado, en una misiva dirigida al Ministerio del Interior la Cumbre Agraria alertó que desde la firma del AFP a marzo de 2022 habían sido asesinados/as 1338 líderes y lideresas sociales, de las cuales 482 estaban articulados/as a procesos relacionados con la Cumbre (Redacción Colombia, 2022, 3 de marzo). Esta carta se ubicó dentro de un reclamo general, por parte de la Cumbre Agraria, de verdad, justicia y reparación.</p>	Intermedio



PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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.	<p>En virtud de lo establecido por la Ley 1957 de 2019, desde enero de 2018 la Unidad de Investigación y Acusación —UIA— inició un proceso participativo con las víctimas de construcción de un protocolo de comunicación. De ese modo, según la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP —UIA—, estas jornadas tuvieron «la participación de aproximadamente 400 víctimas»; asimismo, «entre octubre de 2018 y julio de 2019 la Unidad realizó un proceso de consulta previa con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblo Rrom o gitano en el que participaron 7.393». (Comisión Colombiana de Juristas, 2020, p. 3).</p> <p>Así pues, merced al anterior proceso participativo, la JEP publicó en 2020 dos protocolos: el Protocolo de Comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas y el Protocolo de Comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con Víctimas de Violencia Sexual.</p> <p>Ambas políticas incorporaron enfoques diferenciales y establecieron pautas procedimentales garantistas, pedagógicas, protectoras y reparadoras para el intercambio de información y garantizar así la participación de las víctimas.</p> <p>Dadas las medidas de confinamiento por la pandemia por Covid-19, el primer protocolo empezó a ser socializado por la Unidad durante la primera jornada virtual de Capacitación con Víctimas del Conflicto Armado realizada en mayo de 2020 (Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, 15 de mayo), la cual contó con la participación de víctimas provenientes de trece departamentos. De igual modo, en 2022 hubo campañas de divulgación de los protocolos por medios digitales.</p>	Intermedio
5.1.2	Consulta a pueblos indígenas sobre el componente de justicia del SIVJRNR.	<p>Se realizó el proceso de consulta previa con pueblos étnicos.</p> <p>A partir de solicitudes realizadas por el pueblo Awa y por los pueblos Nasa y Misak, la Sala de Reconocimiento de la JEP reconoció como víctimas a los resguardos y cabildos, al igual que a sus territorios.</p> <p>De acuerdo con la Procuraduría (2022), a 31 de marzo de 2022 se habían celebrado 12 de acuerdos con consulta previa, de los cuales 10 eran para pueblos indígenas. Asimismo, a octubre de 2022 la JEP había cumplido con seis, es decir, el 50 % de los acuerdos celebrados.</p> <p>La Comisión Étnica de la JEP abrazó el Protocolo para la Coordinación, Articulación Interinstitucional y Diálogo Intercultural entre la Jurisdicción Especial para la Paz y la Jurisdicción Especial Indígena, el cual fue concertado en la Mesa Permanente de Concertación —MPC— (Procuraduría, 2022, p. 897).</p>	Completo
5.1.2	Mecanismo de consulta con los representantes de las víctimas residentes en el lugar de ejecución de los proyectos de reparación	<p>Frente a esta tarea, no se halló información sobre su cumplimiento.</p>	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	<p>Respecto a los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, a diciembre de 2017 exlíderes de la antigua guerrilla, a nombre de las FARC-EP, habían realizado seis actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.</p> <p>Algunos de estos actos se dieron antes de la firma definitiva del Acuerdo Final, como la petición de perdón de Rodrigo Londoño durante la primera firma del AFP ocurrida en Cartagena en septiembre de 2016 (Redacción, 2016, 30 de septiembre).</p> <p>Otros actos tempranos de reconocimiento relevantes en los que las antiguas FARC-EP aceptaron su responsabilidad fueron los relacionados con la Masacre de Bojayá —Chocó—, la Masacre de La Chinita —Apartadó, Antioquia— y el secuestro y asesinato de los doce diputados del Valle del Cauca.</p>	Intermedio
5.1.3.3.2	Elaboración participativa de un plan de acción de reparación colectiva	<p>La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas —UARIV— propició 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.</p> <p>El Instituto Kroc (2022a) destacó que los PIRC —Planes Integrales de Reparación Colectiva— se hubiesen constituido como instancias de interlocución entre comunidades víctimas del conflicto y Estado, además de contribuir al «empoderamiento de los sujetos de reparación colectiva y a que [su] proceso de elaboración sea participativo» (p. 204).</p>	Intermedio
5.1.3.3.2	Mecanismos de participación en la ejecución de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial	<p>Pero, aunque se contemplaron en total 866 sujetos de reparación colectiva, únicamente 54 sujetos completaron el programa (Instituto Kroc, 2023, p. 205). Asimismo, en los PIRC se tendió a privilegiar las acciones de la UARIV, lo que representó un obstáculo para la participación y la reparación colectiva de las comunidades (Instituto Kroc, 2022a, p. 204).</p> <p>De otro lado, mujeres feministas provenientes de nueve departamentos del país, organizadas en el movimiento Ruta Pacífica de las Mujeres, formularon ante la JEP una propuesta de sanciones restauradoras para delitos relacionados con violencia sexual (Cinep-Cerac, 2022b, p. 167).</p> <p>En cuanto a la reparación colectiva, aun cuando las Solicitudes de Reparación Colectiva —PAI — tuvieron un aumento tras la firma del AFP, «la ruta para esta reparación ha sido lenta y desigual con los SRC étnicos» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 159). A su vez, estos procesos de reparación han tenido algunos recortes presupuestales (Contraloría, 2022, p. 170).</p>	Intermedio

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.3.7	Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas —Ley 1448—	<p>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 de 2011 fue prorrogada mediante la Ley 2078 de 2021, pero no se incorporaron modificaciones sustanciales.</p> <p>Finalmente, no se tramitó la reforma a la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de tierras en consonancia con el proceso de participación mandatado en el AFP en el punto 5.1.3.7 y reiterado en el punto 6.1.10, literal h (Cinep-Cerac, 2022a, p. 160). Este incumplimiento es notorio en razón a que la implementación de esta medida prioritaria —junto con otras nueve reformas estratégicas que quedaron pendientes— debía haberse dado al año siguiente de la firma (Cinep-Cerac, 2022b, p. 201).</p> <p>Si bien los indicadores publicados en SIIPO reportaron a partir de 2017 un cumplimiento del 100 % en la implementación del proceso participativo y el documento de propuesta de ajustes normativos, esto no implicó un cumplimiento pleno del Acuerdo debido a que las modificaciones se ciñeron a «ajustes operativos internos de la UARIV, que no corresponden a lo propuesto por las víctimas en el proceso participativo» (Procuraduría, 2022, p. 648).</p>	Mínimo
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	<p>No hubo avances en esta tarea en la medida en que no se implementó la reforma a la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras según el proceso participativo establecido en el Acuerdo, ya que las veedurías debían servir al fortalecimiento del proceso de participación.</p> <p>De hecho, no sólo las recomendaciones de las víctimas se redujeron a reformas operativas de la UARIV, como se expuso anteriormente, sino que no se tuvieron en cuenta «ni en el Balance de la Ley 1448 de 2011 presentado por el Gobierno, ni en la estructuración del CONPES 4031 de 2021» (Procuraduría, 2022, p. 648), instrumento que pretendía actualizar la implementación y el presupuesto del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas —PNARIV—, que terminó por ser insuficiente para el espectro total de víctimas<sup>29</sup>.</p>	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

<sup>29</sup> Vale resaltar que esta última crítica presupuestal fue respaldada por la Procuraduría mediante el noveno informe al Congreso realizado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, 2022), una instancia previa al Acuerdo establecida por la Ley 1448 de 2011 y que fue prorrogada por la Ley 2078 de 2021.

COMPROMISOS CON LA PROMOCIÓN, EL RESPETO Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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.	<p>Pese a la realización de algunos escenarios participativos, el Plan Nacional de Acción en DD. HH. —PNADDHH— no fue implementado y estuvo en constante discusión durante el periodo estudiado.</p> <p>En 2018 tanto el Gobierno nacional como múltiples plataformas de DD.HH. firmaron una declaración conjunta y se constituyó «una Instancia Nacional de coordinación y un Comité Técnico Operativo» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 165). Este comité tuvo ocho encuentros, que se sumaron a la realización de 33 talleres territoriales y un «taller sectorial con [...] Juntas de Acción Comunal» (p. 164-165)</p> <p>Por su parte, en octubre de 2021 hubo una reunión entre la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y la IEANPE para discutir la inclusión de un capítulo étnico en el Plan Nacional de Derechos Humanos (Cinep-Cerac, 2022a, p. 23). La Consejería entregó un documento de propuesta que aún debía pasar por el proceso de retroalimentación de la IEANPE y de concertación con la MPC (2022a, p. 190).</p> <p>Ahora bien, aunque no se expidió el PNADDHH, sí se crearon «Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia 2021-2022» —los cuales fueron socializados al Comité Técnico Operativo anteriormente descrito—, documento que fue retroalimentado con 144 observaciones hechas por plataformas y organizaciones de DD. HH. Tanto el proceso participativo en torno a los <i>Lineamientos</i> como las 144 observaciones particulares de las organizaciones han de constituir bases para la implementación del PNADDHH (Procuraduría, 2022, p. 665).</p>	Intermedio
5.2.3	Participación de representantes de organizaciones de DDHH en la Comisión Asesora de DDHH.	<p>La Defensoría del Pueblo creó la Comisión Asesora mediante la Resolución 519 de 2019 y funcionó incluso a pesar de las dificultades derivadas de la pandemia por Covid-19.</p> <p>Entre mayo de 2021 y mayo de 2022 estuvo en funcionamiento permanente y realizó diez sesiones. En el marco de estas reuniones se socializó el documento de Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia, 2021-2022. Sin embargo, en los términos de la Resolución 519 la conformación de la Comisión dejó sin representación a organizaciones como las que defienden los derechos de los pueblos indígenas, los derechos de las comunidades NARP, los derechos de las personas con Orientaciones sexuales e identidades de género diversas o las universitarias (Procuraduría, 2022, p. 675).</p> <p>En la medida en que estas organizaciones han sufrido afectaciones especiales o diferenciales a sus DD. HH. en razón al conflicto armado y la Comisión Asesora de la Defensoría del Pueblo debe, según el Acuerdo, ejercer funciones de asesoría y recomendación al Estado sobre garantías de paz y DD. HH., es importante que la conformación de la Comisión recoja una mayor representación de la sociedad civil, según lo estableció la Resolución 519 que le dio origen.</p>	Completo

## 6. Mecanismos de implementación, verificación y refrendación

El Punto 6 estableció una serie de mandatos, instancias y procesos de seguimiento, verificación y evaluación encargados de garantizar el cumplimiento de la implementación en correspondencia con lo efectivamente acordado. Asimismo, este Punto incorporó un Capítulo Étnico que tiene como objetivo asegurar la implementación del AFP a favor de comunidades y pueblos étnicos. Como el resto de puntos del Acuerdo Final, estos procesos de seguimiento, verificación y evaluación tienen un enfoque de participación e involucran a la sociedad civil en distintos momentos de su despliegue.

Con la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final —CSIVI—, reglamentado por el Decreto 1995 de 2016, el Punto 6 contó en el plano normativo con un mecanismo orientado a la resolución de diferencias, al seguimiento de los componentes del AFP y a la verificación de su cumplimiento; al impulso y seguimiento de la implementación legislativa; a la elaboración de normas de seguimiento a la implementación; y a la recepción de insumos provenientes de otras instancias encargadas del proceso de implementación.

La Comisión está integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de Comunes. A la CSIVI le correspondió discutir y aprobar el Plan Marco de Implementación —PMI— sobre la base del borrador que presentó el Gobierno nacional. Este PMI tenía como objeto la inclusión de los propósitos y objetivos del Acuerdo Final en metas e indicadores de política pública, la priorización y secuencialización de las medidas necesarias para su implementación, y la determinación de las fuentes de financiación y las entidades responsables de su ejecución. Como se observa, su papel es crucial para las tareas de verificación e implementación de lo acordado.

La articulación de la CSIVI con instancias del AFP que recogen intereses de la sociedad civil es conocida como CSIVI ampliada. Sin embargo, en el periodo analizado se reportaron problemas tanto en términos de su articulación interna —diferencias entre el componente del Gobierno y de Comunes sobre los alcances y límites de la instancia—, como en su articulación con otras instancias del Acuerdo tales como la Instancia Especial de Mujeres o la IEANPE —Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos—, lo que dificultó la verificación de la CSIVI del cumplimiento de los enfoques de género y étnico. Esto se sumó al alto rezago en el cumplimiento de las sesiones territoriales de la CSIVI (Instituto Kroc, 2022a, p. 204). De modo que, aunque la Instancia Especial de Mujeres y la IEANPE funcionaron y se mantuvieron activas, lo hicieron sorteando problemas presupuestales y de falta de interlocución permanente con la CSIVI.

Por otra parte, como se expuso en el apartado del Punto 4 del presente informe, en el periodo analizado, salvo las excepciones de las instancias del Sistema Integral de Paz, hubo fenómenos de desconocimiento de

la consulta previa de comunidades étnicas. Para la implementación del PNIS el Gobierno debía emitir un decreto acordado con comunidades étnicas a través de ese mecanismo de consulta. En vez de ello, aprobó lineamientos independientes que no fueron acordados ni en la Mesa Permanente de Concertación Nacional ni en el Espacio Nacional de Consulta Previa, que incluyen, respectivamente, a pueblos indígenas y a comunidades afros, raizales y palenqueras (Instituto Kroc, 2022a, p. 176). Finalmente, la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito mediante glifosato dictaminada en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato —PECIG— violó, de acuerdo con la Corte Constitucional en Sentencia T 413-2021 de noviembre de 2021, los derechos a la participación y consulta previa de las comunidades afectadas.

Respecto a la rendición de cuentas, aun cuando hubo avances en la aprobación de un mayor número de fichas del SIIPO, siguieron existiendo fichas sin aprobar. Además, la información proporcionada por el Sistema continuó sin la posibilidad de poder ser desagregada territorialmente —el módulo relacionado fue eliminado (Instituto Kroc, 2023, p. 25)— y tampoco se pudo obtener la información financiera de la ejecución de los recursos para la implementación (Instituto Kroc, 2022a, p. 222).

Como se dijo, las instancias del Sistema Integral de Paz tuvieron un comportamiento diferente en lo tocante a la rendición de cuentas y el respeto a la consulta previa. Los informes undécimo y duodécimo de Cinep-Cerac resaltaron el respeto a la consulta previa y los mecanismos de concertación desarrollados por la UBPD —Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas— (Cinep-Cerac, 2022b, p. 168). Al tiempo, se destacaron no sólo las múltiples jornadas de divulgación del Informe final entregado por la CEV —Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad—, sino también el acuerdo dado entre la Justicia Ancestral Afrocolombiana del Cauca y la JEP para trabajar mancomunadamente en la resolución del macrocaso 05 «para impartir justicia y defender los derechos de las comunidades en el marco de la autonomía judicial de éstas» (Misión de Verificación ONU, 2022, p. 16).

Esta experiencia inédita de articulación de distintos tipos de justicia —que se sumó a la articulación dada en 2022 entre la Jurisdicción Especial Indígena y la JEP también en el marco de este caso— fue importante porque el macrocaso 05, que agrupa los hechos del conflicto vividos en los territorios del Valle y el norte del Cauca, concentra aproximadamente 180.000 víctimas, casi un 50 % del total del universo de víctimas acreditadas por la JEP, de las cuales «cerca de una cuarta parte son consejos comunitarios (84 acreditados) que representan a cerca de 40.000 personas». De este modo las víctimas afro abrieron una oportunidad de participar y ser escuchadas (Pardo, 2022, 22 de diciembre).

En resumen, aun cuando, según la IEANPE, la falta de financiación adecuada fue una barrera para la participación de las comunidades étnicas en la Comisión de la Verdad —CEV— y, en general, en el resto de las instancias del SIP, esta participación se mantuvo constante

(Instituto Kroc, 2022a, p. 67).

Sin embargo, el balance del Punto 6 reflejó retrocesos en la implementación de tareas participativas en relación con el Informe DOS. La tarea referida a la creación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET pasó de un estado mínimo a registrar ningún avance y la referente a medidas de inclusión de pueblos étnicos en adjudicación y formalización de tierras pasó de un estado intermedio a mínimo. Por su parte, la creación de un 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 continuó sin concretarse. La tarea referida al funcionamiento de la IEANPE reportó un avance positivo y pasó en el presente balance general de un estado de cumplimiento mínimo a uno intermedio debido a sus actividades de monitoreo. La misma situación se presentó con la tarea relacionada con veedurías ciudadanas a PDET, que pasó de mínimo a intermedio.

Otras tareas participativas que alcanzaron algún tipo de avance cualitativo fueron las referidas la implementación de CTEP —Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz— con enfoque étnico, el despliegue de algunos PIRC —Planes Integrales de Reparación Colectiva— y el desminado humanitario en territorios étnicos. No obstante, en el caso de las CTEP, estos desarrollos se vieron perjudicados por diversos problemas en la inscripción de candidaturas que impidieron una mayor participación de la población étnica en la elección de estas curules, pese a la expectativa generada en algunas subregiones PDET (Instituto Kroc, 2022a, p. 66-67). Por otro lado, si bien el Instituto Kroc destacó que los PIRC se hubiesen constituido en espacios de interlocución entre comunidades víctimas del conflicto y el Estado, en ellos tendió a primar las acciones y directrices de la UARIV —Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas—, en detrimento de las posiciones de los/as participantes (2022a, p. 204). Por último, aun cuando la CPEC reportó un 100 % de cumplimiento en la meta sobre desminado humanitario en territorios étnicos, el 4 de octubre de 2022 la ONIC denunció la muerte de un indígena Awá a causa de la explosión de una MAP —Mina Antipersonal—, además de expresar preocupación por el confinamiento de 65 familias indígenas en Quibdó en el marco de reinstalación de MAP y las disputas armadas entre grupos de delincuencia organizada y Organizaciones Armadas Ilegales (Cinep-Cerac, 2022b, p. 130).

Finalmente, es preocupante el rezago reportado por Cinep-Cerac en términos de adjudicación y formalización de tierras para comunidades negras, afro, raizales y palenqueras (2022b, p. 4). El hecho de que la adjudicación de tierra hubiese estado sobre concentrada a favor de comunidades indígenas —97 % de tierras en municipios no PDET y 92 % en municipios PDET— estribó en el desarrollo de procesos de formalización de tierras ya previamente habitadas por ellas y no en el acceso a nuevas tierras (2022b, pp. 23-24).

En síntesis, de las quince tareas participativas identificadas, una tarea registró avance completo —la cual se había registrado tanto en el



Informe UNO como DOS—, seis un avance intermedio, seis un avance mínimo y dos no tuvieron ningún avance.

Así las cosas, el nuevo Gobierno Nacional de Gustavo Petro tiene el reto de articular la CSIVI con el resto de instancias del AFP y crear condiciones para estimular una mayor participación en lo concerniente a la implementación, verificación y refrendación de lo acordado, tanto en el Punto 6 en general como en el Capítulo Étnico en particular. Al respecto, resaltó la instalación de la CSIVI el 2 de octubre de 2022 y la realización el 13 de octubre de ese año del Encuentro Nacional de Pueblos Étnicos, en el que la IEANPE presentó propuestas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y donde estuvieron presentes «la directora de la Unidad para la Implementación del A.F., Gloria Cuartas; el director de la ART, Raúl Delgado; el Ministro del Interior, Alfonso Prada y representantes del componente Comunes ante la CSIVI» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 221). A su vez, el 4 de noviembre de 2022 se sancionó la Ley 2272 de 2022 sobre garantías del Gobierno para el efectivo funcionamiento de las instancias derivadas del Punto 6 (2022b, p. 193).

Asimismo, a pesar de que las reuniones con la sociedad civil siguieron siendo escasas, durante el nuevo Gobierno se avanzó en un cronograma que estableció reuniones exclusivas «quincenales y mensuales» con la IEANPE y la Instancia de Especial de Mujeres; de igual modo, se abordó el tema de la «metodología para llevar a cabo el lanzamiento de la CSIVI a nivel territorial en Buenos Aires (Cauca)» y la metodología «para la convocatoria a una Cumbre de Instancias derivadas del A.F.» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 188-189).

La Cumbre de Instancias, a la que la STCVI de Cinep-Cerac asistió, fue realizada el 11 de noviembre de 2022 y organizada por la CSIVI «con apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas» (Penagos, 2022, 21 noviembre). Según el ministro del Interior Alfonso Prada, de este encuentro quedó el compromiso del gobierno de Gustavo Petro de cumplir y dar mayores garantías para implementar lo acordado en el marco de la nueva política de paz; la CSIVI también recomendó priorizar la compra de tierras para campesinos/as empobrecidos y pueblos étnicos y «que se garantice un mecanismo para la participación activa y efectiva en los territorios» (Penagos, 2022).



**BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN**

IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.1	Instancia especial de género para la interlocución permanente con la CSIVI	<p>Los criterios de conformación de la Instancia Especial de Mujeres fueron definidos por la CSIVI en abril de 2017, y su instalación se dio el 28 de julio de ese mismo año. La Instancia Especial ha estado conformada por representantes de organizaciones de mujeres de sectores territoriales y nacionales, de víctimas, LGTBI, y de comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras.</p> <p>Durante su actividad mantuvo interlocución con organizaciones de mujeres y mujeres en proceso de reincorporación en 12 de las 16 zonas PDET, y elaboró documentos de balance y recomendaciones referidas a las medidas de género en el PMI, la situación de las mujeres en el PNIS o la participación de las mujeres en zonas PDET. A pesar de las dificultades de movilidad desplegadas a partir de la crisis por pandemia por covid-19, en 2021 se eligieron nuevas integrantes nacionales y territoriales.</p> <p>Entre 2021 y los primeros tres meses de 2022 la Alta Instancia de Género del Gobierno realizó cuatro sesiones plenarias que contaron con la participación de la Instancia Especial de Mujeres; a la par, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación — CPEC— efectuó «21 espacios de diálogo con la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 218). Sin embargo, como la Alta Instancia de Género de Gobierno no contó con asignación presupuestal, este vacío financiero amenazó tanto su funcionamiento como su articulación con la Instancia Especial de Mujeres. Al tiempo, aun cuando fueron aprobados USD \$850.000 provenientes del Fondo Multidonante de la ONU para financiar proyectos de la Instancia Especial de Mujeres, hubo opacidad en la información referida al contenido de estos proyectos y al tipo de personas o comunidades que apoyaría (Cinep-Cerac, 2022a, p. 189).</p> <p>En la sesión del 18 de mayo de 2022 de la CSIVI fueron nombradas las nuevas integrantes de la Instancia Especial de Mujeres. Sin embargo, para antes de esa fecha la Instancia había tenido problemas de articulación con la CSIVI y «de impulso a la implementación territorial» del AFP (Instituto Kroc, 2022a, p. 215), ya que en 2021 sólo se habían reunido dos veces para concertar la metodología de nombramiento de las nuevas integrantes y exponer el balance de implementación preparado por la Instancia Especial (2022a, p. 215). La desarticulación con la CSIVI comentada terminó por impactar la implementación del enfoque de género (Instituto Kroc, 2023, p. 75).</p> <p>A pesar de ese contexto y los problemas de financiación (Brics Policy Center, 2022), la Instancia Especial se mantuvo activa y publicó un informe de implementación denominado Enfoque de género y paz territorial, balance a cuatro años de la firma del Acuerdo Final de Paz (Instituto Kroc, 2022a, p. 77).</p>	Completo

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.15	Mecanismos periódicos de rendición de cuentas	<p>El Decreto 1829 creó en 2017 el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto —SIIPO—, uno de los principales mecanismos de rendición de cuentas de la implementación del AFP. Posteriormente, el Decreto 1778 de 2020 transfirió la administración del SIIPO al Departamento Nacional de Planeación y estableció lineamientos para el funcionamiento del «Portal para la Paz», el cual publicó entre 2020 y 2022 diversos informes de seguimiento y de resultados de implementación de medidas del Acuerdo Final y de sus enfoques étnico y de género en el marco de la política de «Paz con legalidad».</p> <p>No obstante, pese a los avances en esta materia, algunas de las fichas técnicas del SIIPO siguieron sin ser aprobadas y la información de la plataforma no pudo ser desagregada territorialmente. Para 2022 «la CPEC [reportó] que de los 554 indicadores (517 del PMI más los indicadores exclusivos de los Planes Nacionales Sectoriales) [faltaron] 19 indicadores por ficha técnica. De estos, 11 deben ser modificados y esa modificación debe ser aprobada en CSIVI» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 153). Por su parte, el Instituto Kroc (2022a) destacó de SIIPO la «puesta en marcha de mapas interactivos y módulos de Planes Nacionales del SIIPO» (p. 213), pero denunció la falta de otros mecanismos de rendición de cuentas como las audiencias públicas y la ausencia de articulación del SIIPO con el trazador presupuestal de paz para apoyar la transparencia en la información financiera sobre la ejecución de recursos de la implementación del AFP (Instituto Kroc, 2022a, p. 219-220).</p> <p>Por otro lado, las instancias del Sistema Integral de Paz —SIP— incorporaron mecanismos de rendición de cuentas. Se destacan la rendición de cuentas aportada por la CEV —Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad— y los diversos actos de presentación en 2022 de su informe final: Hay futuro, si hay verdad, donde socializaron sus hallazgos más significativos alrededor del conflicto armado y sus víctimas, y establecieron recomendaciones al Estado colombiano sobre la implementación del AFP. Adicionalmente, tanto la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas —UBPD— como la JEP —dentro de la cual destacó la Sala de Ausencia de Reconocimiento— hicieron públicas sus respectivas rendiciones de cuentas durante 2021 y 2022 (Cinep-Cerac, 2022a; 2022b)</p>	Intermedio

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.1.5	Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET	<p>Las normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadana y de observatorios de transparencia, que debieron haberse emitido durante el primer año de implementación, no fueron expedidas en el periodo analizado (Cinep-Cerac, 2022b, p. 201). El Informe UNO había reportado, en cambio, la constitución de algunas veedurías ciudadanas de mujeres relacionadas con la implementación del enfoque de género en Magdalena, Cesar y la región del Sumapaz.</p> <p>Respecto a la veeduría ciudadana en territorios PDET, en 2020 sólo se habían conformado dos observatorios de transparencia y 17 veedurías en zonas PDET. Este número aumentó a 62 para 2021, siendo las subregiones del Alto Patía y Norte del Cauca y la de Sierra Nevada y Perijá las que concentraron el mayor número de veedurías relacionadas con el AFP (Procuraduría, 2022, p. 285).</p> <p>Por su parte, hubo tres experiencias significativas de veedurías ciudadanas en algunos municipios de las subregiones PDET del Catatumbo —concretamente en el municipio de Sardinata, Norte de Santander—, Sur del Tolima —municipio de Chaparral— y Sur de Bolívar —municipio de Cantagallo— (Procuraduría, 2021, p. 109-121).</p> <p>Sin embargo, el ejercicio de veedurías se vio debilitado por la falta de acompañamiento de entidades y autoridades gubernamentales y entes de control y la falta de mayor capacitación en temas de control de finanzas públicas o contratación (Procuraduría, 2021, p. 287), además de los problemas de violencia y de brechas socioeconómicas y culturales que dificultaron los ejercicios ciudadanos de veeduría.</p> <p>Diferentes organizaciones sociales denunciaron en la Mesa Nacional PDET que la veeduría fue obstaculizada debido a la falta de información proporcionada a los grupos motores sobre su desarrollo y ejecución (Instituto Kroc, 2022a, p. 104). Esta situación llevó al Instituto Kroc (2022a) a concluir la necesidad de implementar normativamente los mecanismos de concreción de la Reforma Rural, las medidas legales referentes a la «creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia» (p. 222)» y recomendar al Congreso de la República mayor impulso para estos desarrollos normativos.</p>	Intermedio

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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>No se registró información sobre la existencia de un mecanismo especial de atención, trámite y seguimiento para que los/as ciudadanos/as puedan realizar denuncias de corrupción en la implementación del AFP. En el Informe DOS se reportó que esta tarea había sido asumida por la estrategia «Es denunciando» del portal Urna de Cristal, creado en 2017 como una de las partes de la Ventanilla de Denuncias para el Posconflicto. No obstante, este proyecto se acabó en junio de 2019 debido a la imposibilidad de los/as encargados/as del portal de asumir responsabilidades legales en las respuestas a las denuncias tramitadas a través de la plataforma (Procuraduría, 2022, p. 540-541).</p> <p>A septiembre de 2022, la Procuraduría, encargada del avance del indicador B.154 asociado a esta tarea, reportó la existencia de un botón de denuncias activo desde julio de 2021, el cual contó con 40 registros. Sin embargo, a pesar de la realización de protocolos de recepción y trámite de denuncias, «este indicador continúa en seguimiento por rezago en el cumplimiento de su meta global». Es por ello que entre 2021 y 2021 el porcentaje de avance consignado en SIPO es del 0 % (SIPO, 2023h).</p>	Ninguno
6.1.7.1	CSIVI Ampliada (con participación de la sociedad civil)	<p>Entre 2019 y 2022 no hubo evidencias de avances sobre la creación de comisiones temáticas o territoriales para posibilitar la participación de la sociedad civil en la CSIVI, a pesar de la realización de algunas sesiones con la IEANPE —Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos— y la Instancia Especial de Género<sup>30</sup>. A lo largo de 2021 la CSIVI se reunió en 13 ocasiones, donde se discutió el tema de cuál sería la metodología para el funcionamiento de la CSIVI ampliada. Sin embargo, el componente Comunes denunció la falta de voluntad del Gobierno nacional para garantizar la periodicidad en las reuniones y, por contraste, el componente del Gobierno alegó que existieron diferencias con el Componente Comunes sobre las funciones y alcances de la CSIVI. La IEANPE denunció la falta de articulación con la CSIVI, pues sólo se reunieron una vez en 2021; con la Alta Instancia Especial de Mujeres persistió la misma situación, y fruto de ello, en 2021 sólo se reunió dos veces con la CSIVI (Instituto Kroc, 2022a, pp. 214-215). En consecuencia, la IEANPE y la CSIVI no trabajaron conjuntamente, por lo cual no constituyeron comisiones territoriales o temáticas para la verificación de la implementación del capítulo étnico por parte de la CSIVI (Cinep-Cerac, 2022a, p. 191), situación que se suma a un alto rezago en el cumplimiento de las sesiones territoriales de la CSIVI (2022a, p. 204). Finalmente, la CSIVI tampoco había invitado a la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación a sus reuniones para socializar los reportes producidos por la misma STCVI.</p>	Mínimo

30 En 2020, de hecho, como se reportó en el Informe DOS, ante el riesgo de conversión de la CSIVI en un espacio formal de trámite en un contexto de falta de periodicidad de las reuniones y el apoyo del gobierno colombiano a la inclusión de Cuba en el listado de países que apoyan el terrorismo, el componente FARC se retiró temporalmente de la CSIVI hasta el pronunciamiento del Gobierno nacional sobre la importancia del rol de Cuba como país garante; lo que llevó a que se retomaran las sesiones a finales de junio de 2020 (Instituto Kroc, 2022a, p. 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>El periodo analizado se caracterizó por presentar situaciones constantes de desconocimiento por parte del Gobierno nacional del derecho a la consulta previa de comunidades étnicas<sup>31</sup>. Fruto de las movilizaciones del Paro Nacional de 2021 y los acuerdos logrados con líderes campesinos, el Gobierno Nacional acordó para las ZRC de Meta y Caquetá políticas tales como la financiación de las consultas previas. Ulteriormente, la ANT realizó gestiones para empezar la consulta previa para ampliar el ZRC en el sur de Caquetá; sin embargo, no hubo más información sobre nuevas acciones al respecto (Instituto Kroc, 2022a, p. 99).</p> <p>Para el caso de los pueblos étnicos, el Gobierno nacional debía emitir un decreto concertado mediante consulta previa para la implementación del PNIS, en consonancia con las determinaciones del AFP. En vez de ello, construyó lineamientos técnicos para la sustitución en territorios de pueblos étnicos, que se socializaron al finalizar el mes de noviembre de 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 65).</p> <p>Sin embargo, tales lineamientos también debían ser concertados tanto con la Mesa Permanente de Concertación Nacional como con el Espacio Nacional de Consulta Previa, proceso al cual no se le dio trámite (Instituto Kroc, 2022a, p. 176). En el segundo semestre de 2022 se llevó a cabo la segunda sesión de la Mesa Permanente de Concertación de los pueblos y organizaciones indígenas, pero la plataforma no detalló los temas concertados o las posiciones de los/as participantes (SIIPO, 2023q).</p> <p>Por su parte, la IEANPE denunció la falta de información para determinar el grado de respeto al derecho a consulta previa en la implementación del AFP, y que el indicador relacionado del PMI sobre consulta previa y Reforma Rural Integral no tuviera fecha técnica en el SIIPO.</p> <p>También hubo violaciones directas al derecho de consulta previa en el caso de la aplicación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato —PECIG—, basado en la aspersión aérea con glifosato<sup>32 33</sup>.</p>	Mínimo

31 De acuerdo con el Informe DOS, tanto la Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, como la STCVI de Cinep-Cerac y la Contraloría General alertaron sobre diversos fenómenos de incumplimiento de la consulta previa. Por su parte, el informe de la OACNUDH – Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los DD. HH.– recomendó a Colombia en 2021 garantizar el derecho de los pueblos étnicos a la consulta previa (Cinep-Cerac, 2022a, p. 183). Asimismo, para el Instituto Kroc el hecho de que no se adelantara la consulta previa con comunidades étnicas para el caso de la implementación de PDET y el PNIS, en el marco de las dificultades ocasionadas por la crisis por pandemia, incentivó conflictos interculturales entre estas comunidades y sectores campesinos/as.

32 Este PECIG, que iba a ser implementado en 104 municipios de 14 departamentos, fue entuteñado por vulnerar el derecho a la participación y a la consulta previa. Finalmente, la Corte Constitucional falló a favor de los demandantes, anuló el PECIG y ordenó tanto a Mininterior como a la ANLA y a la Policía Nacional llevar a cabo un proceso de consulta previa con los pueblos étnicos que viven en los territorios abarcados por el PECIG. Por último, la Corte estableció la primacía de la sustitución de cultivos sobre la erradicación forzada (Instituto Kroc, 2022a, p. 179)

33 Un panorama distinto fue el dibujado por la UBPD, que en 2021 había adelantado mecanismos de consulta previa y reportó que en 2022 habían participado en sus procesos de búsqueda 242

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en adjudicación y formalización de tierras	<p>Los avances en términos de formalización y adjudicación de tierras para comunidades étnicas han sido mínimos, pese a los esfuerzos de la Agencia Nacional de Tierras en la formalización y la construcción por parte de la entonces Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación —CPEC— de una guía metodológica para la gestión catastral multipropósito en territorios con presencia de pueblos étnicos. La adjudicación de tierras a comunidades étnicas fue una reivindicación que emergió en el Paro Nacional de 2021 y que pudo haber sido atendida mediante la implementación del AFP (Instituto Kroc, 2022a, p. 131), lo que mostró la deuda social presente en esta materia. Según la STCVI, «en municipios PDET [...] el 70% (824.137) de las hectáreas han sido formalizadas para comunidades étnicas» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 32). No obstante, a 31 de agosto de 2022 se registró mayor avance de adjudicación de tierra en población indígena y un retraso significativo en la formalización de tierra para comunidades negras, afro, raizales y palenqueras (2022b, p. 4). Del total de tierras adjudicadas, las poblaciones indígenas tuvieron un 97 % de tierras en municipios no PDET y un 92 % en municipios PDET. Entretanto, las poblaciones negras, afro, raizales y palenqueras solamente contaron con un 0,5 % de hectáreas en municipios no PDET y un 3,8 % en municipios PDET. De igual modo, el rezago en la «creación del Módulo Étnico del RESO y de la subcuenta étnica» (Cinep-Cerac, 2022b, p. 50) llevó a que la formalización de tierras de pueblos étnicos hubiese caído en una situación de mayor riesgo.</p> <p>Estos resultados se explican en parte porque la alta adjudicación de tierra para comunidades indígenas se dio en territorios ya previamente habitados por ellas, por lo cual primó en este caso más un proceso de formalización y no de acceso a nuevas tierras (Cinep-Cerac, 2022b, p. 23-24). Otra razón estribaría en la escasa influencia de la participación de comunidades afro, negras, raizales y palenqueras en este proces</p>	Mínimo
6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en PDET	<p>De acuerdo con la CPEC, en 2021 el 50,4 % de los pueblos indígenas reconocidos en Colombia habían participado de manera directa o indirecta en la construcción de la visión territorial de los PATR y los PDET. Sin embargo, las comunidades participantes sostuvieron que sus posiciones no fueron tenidas en cuenta en las versiones finales de los PATR y la metodología participativa para los ejercicios de planeación participativa, en el marco de la construcción e implementación de PDET y PATR, impidió que se trataran problemas estructurales, como se consignó en el Informe DOS. A noviembre de 2021 la ART había constituido 13 MEC. Pero algunas comunidades arguyeron que la participación en estas instancias sin acciones materiales concretas de transformación para sus territorios había lastimado la confianza en el proceso participativo (Instituto Kroc, 2022a, p. 65)<sup>34</sup>.</p>	Intermedio

personas afrocolombianas, 221 personas indígenas, 2 personas raizales y 2 personas Rrom (UBPD, 2022)» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 126). Para agosto de 2022 la UBPD concertó con el Espacio Nacional de Consulta Previa para las comunidades NARP el «Protocolo de Relacionamiento y Coordinación para la Búsqueda de las Personas» negras, afro, raizales y palenqueras en el marco del conflicto (Cinep-Cerac, 2022b, p. 168).

<sup>34</sup> De acuerdo con el Segundo informe especial de implementación del enfoque étnico del Instituto Kroc (2022b), los esfuerzos de los PDET se centraron en consolidar los Mecanismos Especiales

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 la implementación del Acuerdo	<p>A pesar de los avances existentes respecto a la participación de las comunidades étnicas en instancias nacionales y locales para la implementación, tales como la IEANPE y el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia —CNPRC—, hubo diversos problemas que dificultaron la participación de representantes de comunidades étnicas en las instancias del AFP.</p> <p>En 2022, por ejemplo, persistió la falta de funcionamiento de la Mesa Étnica en el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, la cual no tuvo lineamientos «que [permitiesen] una asistencia técnica y económica diferencial para los proyectos productivos que responden a las necesidades de la población étnica en los territorios (Cinep-Cerac, 2022b, p. 100); asimismo, tampoco fue posible concertar una agenda de trabajo. De acuerdo con el CPEC, en 2022 la Mesa Étnica «ha sesionado en seis ocasiones» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 74-75).</p> <p>De otro lado, a los problemas de la Mesa Étnica, la falta de operatividad de la Mesa de Concertación Nacional de pueblos indígenas o la desarticulación de la IEANPE con la CSIVI, se agrega el que el diseño del PNIS del Punto 4 no hubiese sido concertado con las comunidades étnicas y, por consiguiente, no contara con enfoque étnico (Cinep-Cerac, 2022a, p. 108).</p> <p>De igual modo, aunque los CTPRC —Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia— tuvieron el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la OEA y organizaciones como Conpaz, hubo problemas de financiación, de falta de apoyo de las entidades territoriales para asegurar la calidad de la participación, entre otros retos<sup>35</sup>.</p> <p>Por otra parte, es de resaltar la creación de las CTEP con enfoque étnico y la posibilidad de participación de representantes étnicos avalados por sus comunidades. Sin embargo, a pesar de la expectativa generada en ciertas subregiones PDET respecto a que la participación fuera alta —dada la mayor presencia de población étnica—, hubo problemas en el momento de inscripción de sus candidaturas tales como «limitaciones del ejercicio de pedagogía electoral, restricciones adicionales para acreditar organizaciones o financiar las campañas y falta de claridad en los plazos para la entrega de anticipos para la financiación de campañas», todo lo cual obstaculizó el proceso participativo étnico en la elección de las CTEP (Instituto Kroc, 2022a, p. 66-67).</p>	Mínimo

de Consulta (MEC), pero ello no se tradujo en avances significativos en los proyectos e iniciativas “Propias Étnicas”» (p. 11).

<sup>35</sup> El Instituto Kroc menciona la falta de quórum, dificultades en la convocatoria, falta de interés y conocimiento de los mandatarios locales o representantes de la sociedad civil, incluyendo organizaciones étnicas, y la multiplicidad de espacios e instancias en los que deben participar los representantes de las organizaciones, generando duplicidad, ineficiencia y confusión sobre división de tareas» (2022b, p. 26-27).

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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>Los problemas de falta de concertación del PNIS con comunidades étnicas fueron notorios a lo largo del periodo analizado. Pese a los posteriores intentos de armonización con usos y costumbres de las comunidades étnicas, ya la falta de concertación con estas comunidades del Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el PNIS, marcaría el inicio de una tendencia negativa en contra de la implementación de esta tarea participativa.</p> <p>Aun cuando hubo avances en materia de sustitución de cultivos de uso ilícito en población étnica y de inclusión de esta población en los PAI —Planes de Atención Inmediata—, no sólo no se incorporó el enfoque étnico al PNIS, sino que, según la IEANPE, «no [hubo] claridad sobre familias participantes étnicas en el PNIS, más allá de seis comunidades donde se concentra el reporte del Gobierno [...]; no hay claridad del proceso de consulta y concertación del programa» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 109). De manera semejante, la Alta Instancia expresó que no solamente existen comunidades étnicas en los territorios PNIS y que en esos otros territorios que están por fuera del programa también se requiere aplicar un enfoque étnico (p. 109).</p> <p>Por otro lado, la política del gobierno Duque basada en la aspersión aérea con glifosato derivada del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato —PECIG— muestra que se intentó ejercer paralelamente una política unilateral de erradicación forzada que desconoció los derechos a la consulta previa y la participación (Instituto Kroc, 2022a, p. 179).</p>	Ninguna
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	<p>No obstante los rezagos iniciales, se reportaron procesos de concertación e interlocución con comunidades étnicas en favor del desminado humanitario y la retirada de MAP —Minas Antipersona— y MUSE —Munición sin Explotar— de los territorios étnicos<sup>36</sup>.</p> <p>Durante los primeros tres meses de 2022 hubo «procesos de concertación y el inicio de actividades de Desminado Humanitario en 22 Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 109). Sin embargo, Cinep-Cerac alertaron que ninguno de estos territorios se situó en los lugares priorizados por el Capítulo Étnico del AFP, lo que dejó un retraso en términos tanto de participación como de desminado humanitario en los territorios priorizados.</p> <p>A 2022 la CPEC había reportado un cumplimiento del 100 % en la meta de desminado de los territorios étnicos, incluyendo los priorizados por el Capítulo Étnico. Sin embargo, el 4 de octubre de 2022 la ONIC denunció la muerte de un indígena Awá debido a la explosión de una MAP —Mina Antipersonal—, y expresó preocupación por el confinamiento de 65 familias indígenas en Quibdó en el marco de reinstalación de MAP y disputas armadas entre grupos de delincuencia organizada y Organizaciones Armadas Ilegales (Cinep-Cerac, 2022b, p. 130).</p>	Intermedio

<sup>36</sup> El Informe DOS destacó la interlocución efectuada con el Consejo Comunitario La Alsacia en el municipio de Buenos Aires, Cauca, y con el pueblo Nukak de San José del Guaviare, pero, apoyándose en el balance de la Oficina del Alto Comisionado de Paz, reportó retrasos en el proceso de desminado de 2020 debido a la crisis por pandemia y las condiciones de seguridad de los territorios.



PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
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	<p>El Instituto Kroc (2022a) destacó que los PIRC —Planes Integrales de Reparación Colectiva— se hubiesen constituido como instancias de interlocución entre comunidades víctimas del conflicto y Estado, además de contribuir al «empoderamiento de los sujetos de reparación colectiva y a que [su] proceso de elaboración sea participativo» (p. 204)<sup>37</sup>. En 2021 fueron implementados dos PIRC entre UARIV —Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas— y población étnica; uno de ellos acordado en Villa Arboleda del Putumayo (Instituto Kroc, 2022a, p. 67). Como se citó en el balance del Punto 5, aunque se contemplaron en total 866 sujetos de reparación colectiva, únicamente 54 sujetos completaron el programa (Instituto Kroc, 2023, p. 205). Asimismo, en los PIRC se tendió a privilegiar las acciones de la UARIV, lo que representó un obstáculo para la participación y la reparación colectiva de las comunidades (Instituto Kroc, 2022a, p. 204).</p> <p>En 2022 el porcentaje de avance del indicador asociado a esta tarea —cód. E.E.2— fue del 0 % (SIPO, 2023o).</p>	Mínimo
6.2.3.e	Participación y consulta en la definición de mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos	<p>A pesar de que para la IEANPE la falta de financiación adecuada fue un obstáculo para la participación de las comunidades étnicas en las instancias del SIP, esta participación se mantuvo relativamente constante. El Acto Legislativo 001 de 2017 y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz regularon mecanismos de concertación entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena. Por su parte, el Acuerdo 001 de 2018 de la JEP incluyó la articulación con otras jurisdicciones étnicas como las de las poblaciones afro, negra, raizales y palenqueras<sup>38</sup>.</p> <p>Sólo en agosto de 2022 el Espacio Nacional de Consulta Previa se articuló con la UBDP para concertar un protocolo de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado de proveniencia afro, negra, raizal o palenquera. Entretanto, la CEV «continuó desarrollando eventos de reconocimiento con la participación de las comunidades étnicas» y la JEP en 2021 lanzó un protocolo junto con población étnica afrodescendiente «y abrió 12 casos de acusaciones relacionadas con afectaciones a comunidades étnicas» (Instituto Kroc, 2021, p. 67). Asimismo, la UBDP firmó pactos regionales con pueblos étnicos en departamentos como Nariño, Caquetá o Chocó. Finalmente, es de resaltar el acuerdo dado entre la Justicia Ancestral Afrocolombiana del Cauca y la JEP para trabajar mancomunadamente en la resolución del macrocaso 05 «para impartir justicia y defender los derechos de las comunidades en el marco de la autonomía judicial de éstas» (Misión de Verificación de la ONU, 2022, p. 16)<sup>39</sup></p>	Intermedio

37 En esa medida, el Informe DOS señalaba la existencia de algunos avances en la construcción participativa de PIRC, si bien los avances significativos de gestión sólo se habrían dado con el pueblo Nukak y hubo dificultades determinadas por la falta de condiciones de seguridad para garantizar un proceso efectivo de retorno.

38 Como reportó el Informe DOS, el Instituto Kroc concluyó que hubo avances significativos en el reconocimiento de las autoridades étnicas en el otrora SIVJRN. De ello fue muestra la creación de la Dirección de Pueblos Étnicos de la CEV – Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad–, la cual fue concertada en la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas; y el despliegue en la JEP y la UIA – Unidad de Investigación y Acusación– de grupos con enfoque étnico. Pese a lo anterior, en su momento el Instituto Kroc advirtió que se requerían estrategias para fortalecer la participación de las comunidades en términos de su aporte a la verdad en territorios donde persiste el conflicto armado.

39 Esta experiencia inédita de articulación de distintos tipos de justicia – que se sumó a la articulación dada entre la justicia indígena y la JEP dada en 2022 también en el marco de este

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.2.3.e	Concertación con organizaciones y pueblos étnicos sobre medidas de reincorporación	A pesar de ciertos avances en la creación de lineamientos entre el Gobierno nacional y organizaciones étnicas, la IEANPE denunció la ausencia de implementación del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico. La discusión al respecto no pudo darse en la MPC —Mesa Permanente de Concertación— de las comunidades indígenas y, en razón a ello, no se pudo acordar el Programa con las comunidades afro, negras, raizales y palenqueras mediante el mecanismo de consulta previa (Cinep-Cerac, 2022a, p. 12). A junio de 2022 esta situación adversa persistió (Cinep-Cerac, 2022b, p. 99). Dada la situación anterior, explicada en parte por la crisis por pandemia, se programó, de acuerdo con la información de SIPO, una reunión para octubre de 2022 con la MPC «tras 14 comunicaciones oficiales al Ministerio del Interior para definir la fecha» (SIPO, 2023j). Por otro lado, tanto la JEP como la Jurisdicción Especial Indígena —JEI— «desarrollaron la primera versión conjunta con nueve comparecientes indígenas excombatientes de las FARC-EP» en el marco del macrocaso 05 del Valle y el norte del Cauca (Cinep-Cerac, 2022a, p. 126).	Mínimo
6.2.3.f	Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos	La IEANPE fue constituida mediante el art. 7 del Decreto 1995 de 2016 —por medio del cual se creó la CSIVI—. El art. 7 citado determinó que la IEANPE tendría funciones de consultoría, representación e interlocución «de primer orden» con la CSIVI. Pero, como se reportó en los Informes UNO y DOS, el problema de escaso diálogo y desarticulación entre la IEANPE y la CSIVI persistió. Más aún, la CSIVI «no ha producido ningún informe sobre la implementación del Capítulo Étnico» (Cinep-Cerac, 2022a, p. 23). La Instancia Especial, no obstante, destacó por su monitoreo de la implementación del Capítulo Étnico del AFP, como lo constató la producción del Informe IEANPE 2016-2021 de seguimiento, impulso y verificación a la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, presentado en noviembre de 2021 (Instituto Kroc, 2022a, p. 214). Este avance se dio a pesar de los problemas de financiación de la Instancia Especial, que conllevaron, principalmente, a tropiezos «en lo concerniente al seguimiento territorial» (p. 214) de la implementación del Capítulo Étnico.	Intermedio

caso-, ha sido fundamental porque el macrocaso 05, que agrupa los hechos del conflicto vividos en los territorios del Valle y el norte del Cauca, concentra aproximadamente 180.000 víctimas, casi un 50 % del total del universo de víctimas acreditadas por la JEP, de las cuales —cerca de una cuarta parte son consejos comunitarios (84 acreditados) que representan a cerca de 40.000 personas» (Pardo, 2022, 22 de diciembre). De este modo, las víctimas afro ejercieron una posibilidad de participar y ser escuchadas.

## Referencias

- Agencia de Desarrollo Rural. (2022). Informe de Rendición de Cuentas de Paz – 2022. Plan Marco de Implementación – PMI. Agencia de Desarrollo Rural. <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Rendicion-de-Cuentas-PAZ-2022-ADR.pdf>
- Brics Policy Center (2022). «Una aproximación a la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz de Colombia [autora: July Samira Fajardo]». BPC Policy Briefs, 2(12). <https://bricspolicy-center.org/wp-content/uploads/2022/06/Una-aproximacion-a-la-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-Genero-en-la-Paz-de-Colombia-1.pdf>
- Cabrera, L. (2022). A cinco años del Acuerdo Final de Paz: reactivar la paz con las mujeres. Sisma Mujer - Diakonia.
- Caribe Afirmativo. (2022). Conclusión de la elección de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2022/03/Conclusion-de-la-eleccion-de-las-16-Circunscripciones-Transitorias-Especiales-de-Paz.pdf>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2021). La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del acuerdo con las FARC-EP. @ Centro De Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) Gentes del Común.
- Chica, L., Pérez, G., y Machuca, D. (2022). La simulación de la participación social en los PDET: suplantación de las propuestas y tergiversación de lo acordado. En C. Jiménez, J. F. Puello-Socarrás y A. Ávila (Eds.), En-trampa-miento a la participación. Análisis del enfoque participativo durante la implementación del Acuerdo de paz en Colombia (2016-2021). Mimeo.
- Chicaíza, J., y Lasso A. (2022). Sustitución integral para la paz: el enfoque participativo en la implementación del PNIS. En C. Jiménez, J. F. Puello-Socarrás y A. Ávila (Eds.), En-trampa-miento a la participación. Análisis del enfoque participativo durante la implementación del Acuerdo de paz en Colombia (2016-2021). Mimeo.
- Cinep-Cerac [Secretaría Técnica del Componente Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC – STCVI]. (2021a). 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). CINEP/ PPP – CERAC.
- Cinep-Cerac [Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC – STCVI]. (2021b). 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). CINEP/ PPP – CERAC.
- Cinep-Cerac [Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC – STCVI]. (2022a). Undécimo infor-

me 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). CINEP/ PPP - CERAC.

Cinep-Cerac [Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP/PPP-CERAC - STCVI]. (2022b). Duodécimo 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). CINEP/PPP - CERAC.

Cinep, Corporación Viva la Ciudadanía y Foro Nacional por Colombia. (2017). Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social. [https://drive.google.com/file/d/1-sKHcbXLA8IE\\_xUCf\\_PWNjGbNT8zt68t/view](https://drive.google.com/file/d/1-sKHcbXLA8IE_xUCf_PWNjGbNT8zt68t/view)

Comisión Colombiana de Juristas. (2020). Boletín # 12 del Observatorio sobre la JEP. [https://www.coljuristas.org/observatorio\\_jep/documentos/boletines/boletin\\_12.pdf](https://www.coljuristas.org/observatorio_jep/documentos/boletines/boletin_12.pdf)

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 «Ley de Víctimas y Restitución de Tierras». (2022). Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021-2022. Procuraduría General de la Nación - Defensoría del Pueblo - Contraloría General de la República - Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). Avanza la sustitución con legalidad. Portal para la Paz y Presidencia de la República de Colombia. <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/6-Avanza-Sustitucion-30-de-junio-2022.pdf.aspx?lang=es-CO>

Contraloría General de la República. (2022). Sexto informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968463/011.+Resumen+Ejecutivo+-+Sexto+Informe+de+Seguimiento+a+los+Recursos+del+Posconflicto+2022.pdf/3274882a-37d2-5524-0348-2db480837ec1?t=1669298586050>

Democracia en riesgo. (2023). Alerta democracia en riesgo: limitaciones a la participación ciudadana en la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. [https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2023/03/20230323\\_Alerta-Limitaciones-participacion-PND.pdf](https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2023/03/20230323_Alerta-Limitaciones-participacion-PND.pdf)

GPAZ. (2021). Género y Acuerdos de Paz. Seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz. FOKUS - NORAD.

Indepaz (2022). Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de Acuerdo asesinados en 2022. Indepaz [Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz]. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>

- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2021). Quinto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz - Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2022a). Sexto Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz - Escuela Keough de Asuntos Globales.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2022b). Segundo informe especial sobre el estado de la implementación del enfoque étnico del Acuerdo Final de Paz en Colombia: desafíos y oportunidades para incorporar el enfoque étnico en la implementación territorial. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz - Escuela Keough de Asuntos Globales - Universidad de Notre Dame.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2023). Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz - Escuela Keough de Asuntos Globales - Universidad de Notre Dame.
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2018). Boletín estadístico: primera iteración. Secretaría Ejecutiva Jurisdicción Especial para la Paz. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/CORRECCION%20Boletin%20Estadistico%20abril%202018.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. (2020, 15 de mayo). Comunicado 046. <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No%20046%20-%20La%20Unidad%20de%20Investigacio%CC%81n%20y%20Acusacio%CC%81n%20realizo%CC%81%20la%20primera%20Jornada%20virtual%20de%20capacitacio%CC%81n%20con%20vi%CC%81ctimas%20del%20conflicto%20armado.pdf>
- Mesa de Conversaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). Plan de zonificación ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2021). Informe del Secretario General. Nueva York: ONU.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2022). Informe del Secretario General: junio-septiembre. Nueva York: ONU.
- Mocao, Defender la Libertad, CSPP y CAPS. (2022). Represión en la mira.

Lesiones oculares en el marco de las protestas en Colombia. Mocoa, Defender la Libertad, CSPP y CAPS. <https://defenderlalibertad.com/wp-content/uploads/2023/03/Represion-en-la-mira-final-1-1.pdf>

Plataforma Observa. (2023). Sistema Nacional de Información de DD.HH. y DIH. Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial. <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Paginas/index.aspx>

Procuraduría General de la Nación. (2021). La veeduría ciudadana en la construcción de la paz. [Autor: Ricardo Antonio Sánchez]. Procuraduría General de la Nación - Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP.

Procuraduría General de la Nación. (2022). Cuarto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Procuraduría General de la Nación. [https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz\\_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Cuarto%20Informe%20Seguimiento%20al%20Acuerdo%20de%20Paz_Radicaci%C3%B3n%20%281%29.pdf)

Programa Somos Defensores. (2021). La sustitución voluntaria siembra paz. Agresiones a personas defensoras de derechos humanos y población campesina vinculada a cultivos de uso ilícito. Editorial El Búho.

Quiñones, H. (2022). A cinco años de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz en Colombia: Un balance independiente. IEANPE - WOLA - Accountability Research Center.

Temblores ONG e Indepaz. (2021a). Comunicado conjunto. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/05/Comunicado-conjunto-F.pdf>

Temblores ONG e Indepaz. (2021b). Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>

### **Leyes y normas**

Acto Legislativo 001 de 2017 (04 de abril), por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80615>

Acuerdo 001 de 2018 (9 de marzo), por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz. Jurisdicción Especial para la Paz [JEP]. <https://www.jep.gov.co/salaplenajep/Acuerdo%20ASP%2001%20de%202018.pdf>

Auto 387 de 2019 (18 de julio). (M. S. Alberto Rojas Ríos). Corte Cons-

titucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>

Decreto Ley 2027 de 2016 (7 de diciembre ), por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78416>

Decreto Ley 1314 de 2016 (10 de agosto ), por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75234#:~:text=Creaci%C3%B3n%20y%20objeto.%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos.>

Decreto Ley 1995 de 2016 (7 de diciembre ), por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78399#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20crea,24%20de%20noviembre%20de%202016.>

Decreto Ley 154 de 2017 (3 de febrero ), por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79067>

Decreto Ley 1829 de 2017 (07 de noviembre), por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto -SIPO-. Diario Oficial 50.410. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199483#:~:text=Creaci%C3%B3n%20del%20sistema.,las%20acciones%20para%20el%20posconflicto.>

Decreto Ley 884 de 2017 (26 de mayo), por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Ministerio de minas y energía. Diario Oficial 50.245. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0884\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0884_2017.html)

Decreto Ley 885 de 2017 (26 de mayo), por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81854>

Decreto Ley 890 de 2017 (28 de mayo), por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial 50.247. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0890\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0890_2017.html)

Decreto Ley 896 de 2017 (29 de mayo ), por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Diario Oficial 50.248. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0896\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0896_2017.html)



- Decreto Ley 902 de 2017 (29 de mayo), 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. Diario Oficial 50.248. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81859>
- Decreto Ley 660 de 2018 (17 de abril), por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 50.567. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922#:~:text=Adoptar%20medidas%20orientadas%20a%20promover,la%20articulaci%C3%B3n%20local%20y%20nacional.>
- Decreto Ley 1778 de 2020 (24 de diciembre), por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional y se modifica el Capítulo 7, del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=154206#:~:text=Transparencia%2C%20control%20social%20y%20lucha,mecanismos%20de%20difusi%C3%B3n%20de%20la>
- Decreto Ley 1444 de 2022 (2 de agosto), por el cual se adiciona el Título 5 de la parte 4 del libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado “Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización. Diario Oficial 52.114. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=127117>
- Documento CONPES 3958 de 2019 (26 de marzo). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Departamento Nacional De Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- Ley 1448 de 2011 (10 de junio ), por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48.096. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1448\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html)
- Ley 1909 de 2018 (9 de julio), por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. Diario Oficial 50.649. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=79373&dt=S>
- Ley 1955 de 2019 (25 de mayo), por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Diario Oficial 50.964. <http://www.secretariasenado.gov.co/>



senado/basedoc/ley\_1955\_2019.html

Ley 1957 de 2019 (6 de junio), Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Diario Oficial 50.976. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=94590>

Ley 2078 de 2021 (8 de enero), por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/normatividad/ley\\_2078\\_del\\_8\\_de\\_enero\\_de\\_2021.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/normatividad/ley_2078_del_8_de_enero_de_2021.pdf)

Proyecto de Ley 079 de 2021 (27 de julio), por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2021%20-%202022/PL%20079-21%20Derecho%20Protesta.pdf>

Resolución 179 de 2017 (23 de junio), por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial 50.279. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion\\_minagricultura\\_0179\\_2017.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_minagricultura_0179_2017.htm)

Resolución 3260 de 2018 (3 de agosto), por la cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR). Ministerio de Transporte. Diario Oficial 50.679. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion\\_mintransporte\\_3260\\_2018.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/resolucion_mintransporte_3260_2018.htm)

Resolución 03143 de 2018 (23 de julio), por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/resolucion03143-23-julio-2018.pdf>

Resolución 089 de 2019 (16 de enero), por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-089-de-2019.pdf>

Resolución 519 de 2019 (11 de abril), por medio de la cual se crea la Comisión Asesora prevista en el punto 5.2.3 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Defensoría del Pueblo. [https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2019/05/resolucio\\_n\\_519\\_de\\_2019.pdf](https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2019/05/resolucio_n_519_de_2019.pdf)

Resolución 2951 de 2020 (29 de diciembre), por la cual se adopta el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales. Ministerio del Trabajo y Protección Social. <https://www.mintrabajo.gov.co/docu->

ments/20147/45087/2951.PDF/5085ba5a-2252-c637-6759-b089c-85d94ea?t=1610053449626

Resolución 382 de 2021 (20 de diciembre), por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final. Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial 51.894. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCION%20000382%20%20DE%202021.pdf>

Resolución 410 de 2021 (02 de agosto), por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural- PNVISR en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. [https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/resolucion-0410\\_2021.pdf](https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/normativa/resolucion-0410_2021.pdf)

Resolución 1608 de 2021 (29 de diciembre), por la cual se adopta el Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/Resolucion-1608-de-2021.pdf>

Resolución 19 de 2022 (26 de abril), por la cual se reglamenta el procedimiento para la composición, funcionamiento, mecanismo de selección y duración del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de que trata el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. [https://web.comisiondelaverdad.co/images/Resoluci%C3%B3n\\_-019\\_CSM\\_Definitiva.pdf](https://web.comisiondelaverdad.co/images/Resoluci%C3%B3n_-019_CSM_Definitiva.pdf)

Sentencia 7641 de 2020 (22 de septiembre). (M. P. Luis Armando Tola Villabona). Corte Suprema de Justicia. <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gestion-juridica/sentencia-7641-de-2020-de-la-corte-suprema-de-justicia>

Sentencia T 413 de 2021 (29 de noviembre). (M. P. Cristina Pardo Schlesinger). Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-413-21.htm>

Sentencia SU-288 de 2022 (s. f.). (M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo). Corte Constitucional. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm>

## Prensa

Ávila, C. (2019, 12 de marzo). La comisión de Farc que busca a los desaparecidos. *El Espectador, Colombia+20*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/la-comision-de-farc-que-busca-a-los-desaparecidos-article/>

Duarte, C. (2023, 03 de mayo). Zonas de reserva campesina: seis retos para su consolidación. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com>

com/historias/historias-silla-llena/zonas-de-reserva-campesi-  
na-seis-retos-para-su-consolidacion/

- Noticias Caracol (2021, 29 de octubre). Nuevo Choque entre Duque y la JEP: «Yo no entiendo en realidad la personalidad del presidente». <https://noticias.caracoltv.com/politica/nuevo-choque-entre-duque-y-la-jep-yo-no-entiendo-en-realidad-la-personalidad-del-presidente>
- Pardo, C. (2022, 22 de diciembre). La voz ancestral afro que comenzó a retumbar en la JEP durante 2022. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/lo-que-dejo-la-union-entre-la-jep-y-la-justicia-ancestral-afro-en-cauca-y-valle-durante-2022/>
- Penagos, J. (2022, 21 noviembre). Así fue la segunda cumbre de instancias. *Semanario Voz*. <https://semanariovoz.com/asi-fue-la-segunda-cumbre-de-instancias/>
- Presidencia de la República. (2023, 10 de marzo). Gobierno y ELN acuerdan Nueva Agenda de Diálogos de Paz. Prensa Presidencia de la República. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-y-ELN-acuerdan-Nueva-Agenda-de-Dialogos-de-Paz-230310.aspx>
- Redacción Colombia (2022, 3 de marzo). Cumbre Agraria le pide al gobierno solucionar la crisis humanitaria en el país. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/cumbre-agraria-le-pide-al-gobierno-solucionar-la-crisis-humanitaria-en-el-pais/>
- Redacción. (2016, 30 de septiembre). Cuadro a cuadro, así ha sido el perdón de las FARC. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/actos-de-perdon-de-las-farc-en-medio-del-proceso-de-paz/496089/>
- Saavedra, A. (2023, 23 de marzo). Se hunde la reforma política: Petro y el Pacto Histórico se apartan del proyecto. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/reforma-politica-presidente-petro-y-pacto-historico-no-apoyan-proyecto-752707>
- Semana (2019, 10 de marzo). Duque objeta la norma central de la JEP y estos son los 8 escenarios a los que se enfrenta. <https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-objeta-la-ley-de-la-jep-8-efectos-que-podrian-ser-contraproducentes/604938/>
- Serrano E. (2022, 21 de febrero). El Plan de Zonificación Ambiental del Acuerdo de Final de Paz. *Asuntos Legales*. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/erika-serrano-rojas-400831/el-plan-de-zonificacion-ambiental-del-acuerdo-final-de-paz-3306392>
- Uprimny, R. (2022, 8 de febrero). 5 preguntas para entender el estado de cosas inconstitucional por la inseguridad de excombatientes. <https://www.dejusticia.org/5-preguntas-para-entender-el-estado-de-cosas-inconstitucional-por-la-inseguridad-de-excombata>

tientes/#:-:text=En%20la%20sentencia%20SU%2D020%20de%202022%2C%20la%20Corte%20primero,la%20situaci%C3%B3n%20no%20ha%20mejorado.

#### Sistema de Información Integrado para el Posconflicto —SIIPO—

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023a). Avance cualitativo del indicador: A.12 Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Vxz8bK44bFzbrbZo>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023b). Avance cualitativo del indicador: A.22 Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Wgn0ZKwslzS6aB4>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023c). Avance cualitativo del indicador: A.388 Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TRWmZawSllYOuvdg>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023d). Avance cualitativo del indicador: A.388P Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/TAukdKwSEhfKq7Qm>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023e). Avance cualitativo del indicador: A.68.2 Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/SwDqYcbAZKssEgrb7LFx>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023f). Avance cualitativo del indicador: A.68P.2 Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/ChSgaassEg3c7rd6>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023g). Avance cualitativo del indicador: B.144 Política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, diseñada con asesoría del consejo nacional de paz, reconciliación y convivencia, implementada. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SxilM6wsJAraqKxj>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023h). Avance cualitativo del indicador: B.154 Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento. <https://siipo.dnp.gov.co/de>

talleindicador/URDIMqwsJAvL77tw

- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023i). Avance cualitativo del indicador: C.243 Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/CxAbcYqybawsZwjQpaBq>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023j). Avance cualitativo del indicador: C.E.3 Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UUrhZqs8KAnT7LBz>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023k). Avance cualitativo del indicador: D.294 Documento de Política frente al consumo de drogas ilícitas actualizado, con participación de la comunidad. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/Vg7mZ6wSOBfRufFg>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023l). Avance cualitativo del indicador: D.295 Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UBejY6wSJAzVv7lj>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023m). Avance cualitativo del indicador: D.435 Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/UUrucqwSJAAbcYqVrKJI>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023n). Avance cualitativo del indicador: D.E.4 Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/T0AbcYq5aas8ehSBsqBqYcbA>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023o). Avance cualitativo del indicador: E.E.2 Porcentaje de sujetos de reparación colectivos con PIRC étnicos concertados, consultados e implementados. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/XhfhNqs8FgyArLBx>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023p). Avance cualitativo del indicador: F.464 Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto. <https://siipo.dnp.gov.co/detallepublicoindicador/Cwn7d6wSegyOtvVqYcbA>
- Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023q). Avance cualitativo del indicador: F.E.8 Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la imple-

mentación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/SQz6das8EhSLvKII>

Sistema de Información Integrado para el Posconflicto (SIIPO). (2023r). Avance cualitativo del indicador: A.398 Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado, así como espacios formales de interlocución, creados. <https://siipo.dnp.gov.co/detalleindicador/QRP6bawsJlzL5PB5>

### 3. Estudios de caso

## Análisis y perspectivas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – CTEP.

*Andrés Lozano Reyes*

El Acuerdo Final de Paz —AFP— estableció en su Punto 2 la necesidad de la ampliación democrática con garantías para el fortalecimiento del pluralismo político como condición para la construcción de paz<sup>40</sup>. Aunque se convocó a la sociedad en su conjunto para este propósito, se reconoció la existencia de condiciones desfavorables para la participación política institucional y no institucional de sectores sociales vulnerables tales como mujeres, jóvenes y especialmente víctimas del conflicto social y armado. En ese sentido, el AFP dispuso que:

[L]a construcción de la paz requiere que los territorios más afectados por el conflicto y el abandono, en una fase de transición, tengan una mayor representación en el Congreso de la República para asegurar la inclusión política de esos territorios y sus poblaciones, así como la representación de sus intereses (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 36 énfasis propio).

De ahí que se incluyera la creación por parte del Gobierno nacional de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz —CTEP— (punto 2.3.6), correspondientes a 16 representantes a la Cámara por dos períodos electorales, con el objetivo de integrar las zonas más afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional y garantizar una mayor inclusión y representación política de dichas poblaciones, así como reparar integralmente sus derechos. Estas zonas se establecieron teniendo en cuenta las 16 zonas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—. Las CTEP se convirtieron en una de las tareas centrales de la apertura democrática; su importancia fue entendida por el movimiento social y popular y por diversas organizaciones que vieron su oportunidad de participar de la política institucional, situar sus agendas y tomar parte en las grandes discusiones nacionales.

40 La participación de la sociedad civil fue convocada desde la Mesa de Conversaciones de La Habana previo a la firma del Acuerdo, con el objetivo de recibir propuestas acerca de los temas definidos. En el período 2012-2016, la Mesa desarrolló espacios como los foros de participación ciudadana coordinados por la Universidad Nacional de Colombia y las Naciones Unidas, un espacio virtual y la invitación a expertos y expertas y a delegaciones de organizaciones sociales y comunidades a La Habana. Por esa razón, el Acuerdo no agotó la participación ciudadana en el punto 2, sino que también adoptó un enfoque transversal de participación en todos los puntos para el involucramiento de la sociedad en el impulso, verificación e implementación de lo acordado (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).

No obstante, el proceso de implementación de las CTEP, responsabilidad del Gobierno nacional, no estuvo acorde con los deseos de las organizaciones sociales y comunidades. Durante la implementación

temprana, las CTEP sufrieron la poca voluntad política del Gobierno para su desarrollo y la distorsión por parte de actores políticos en el Congreso. Posteriormente, la elección de las y los representantes CTEP se vio entorpecida por diversos riesgos relacionados con la persistencia de la violencia social y política, la falta de garantías plenas para el desarrollo de campañas y afectaciones propias del sistema electoral colombiano.

A pesar de estos obstáculos, pasada la primera legislatura, el proceso ha estado marcado por la apropiación ciudadana de la labor de las CTEP y la conexión entre las y los representantes con las organizaciones y comunidades, especialmente con las organizaciones de víctimas. De igual forma, se pueden destacar avances como la conformación de la Bancada de Paz, el impulso a la Paz Total y a iniciativas legislativas con respecto a los temas del campo, la implementación del Acuerdo Final y las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, es urgente atender tanto los obstáculos presentados en términos de esta elección como otros factores que inciden en la apertura democrática, teniendo en cuenta que las CTEP tendrán una nueva elección en 2026.

En ese sentido, este apartado tiene por objetivo realizar un análisis de la implementación de las CTEP para plantear logros, desafíos y recomendaciones. Para esto, el análisis se desarrolla en cinco momentos: la implementación temprana de las CTEP; los riesgos identificados durante su implementación; las elecciones del 13 de marzo de 2023; la labor de las CTEP en la primera legislatura y conclusiones en clave de desafíos de la CTEP en el corto y el largo plazo.

## 1. La implementación temprana de las CTEP

El AFP incluyó para las CTEP una serie de reglas especiales para la inscripción y elección de candidaturas, financiación especial, acceso a medios regionales y mecanismos especiales de transparencia. Adicionalmente, se estableció que las y los candidatos aspirantes debían ser personas que habitaran dichos territorios o hubieran sido desplazados y estar en proceso de retorno, la inscripción por parte de organizaciones de los territorios<sup>41</sup>, la prohibición a los partidos con representación en el Congreso o con personería jurídica de participar en estos espacios y el no perjuicio para las poblaciones de participar en las elecciones ordinarias de representantes. En ese sentido, fue presentado un acto legislativo vía fast-track en abril de 2017 conciliado en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación

---

41 Entre las organizaciones inicialmente contempladas por el Acuerdo se incluyeron grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas de los territorios, así como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo desplazados y desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros» (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016, p. 54).



de la Implementación del AFP —CSIVI—. Su debate en el Congreso se prolongó hasta noviembre de 2017 y finalmente fue archivado por no contar con la votación suficiente (Espinosa, 2020; OPIAF, 2020).

Aunque las CTEP resaltaban por su importancia estratégica en el Punto 2 y en general en el AFP dado su propósito de inclusión política y de reparación integral, su implementación temprana no estuvo revestida de la misma relevancia. Al contrario, el debate legislativo surtido en el Congreso mostró las reticencias de sectores políticos tradicionales a las disposiciones transformadoras del Acuerdo, de manera tal que existió una renegociación de lo establecido y se rediseñaron las reglas de las CTEP (Espinosa, 2021).

Estos «ajustes» tuvieron que ver con la limitación de la participación en estas curules solamente a quienes estuvieran en el Registro Único de Víctimas<sup>42</sup>, la exclusión de las cabeceras municipales de las CTEP, la amplitud de criterios para la acreditación o certificación de las organizaciones sociales postulantes, intentos de suprimir la prohibición de participar a partidos con representación en el Congreso o con personería jurídica, el establecimiento del voto preferente, la indefinición de tiempos y la dilación en la entrega de anticipos, entre otros (MOE, 2017; Espinosa, 2021).

Posteriormente, se realizaron diversos intentos de revivir el acto legislativo en la legislatura 2018-2019 sin éxito, lo que constituyó un incumplimiento del AFP y un retraso de una de las tareas más importantes acordadas, todo ello a raíz de una marcada falta de voluntad política para poner en marcha las CTEP (STCIV, 2021). Habría que esperar hasta 2021, cuando una tutela y una demanda al Consejo de Estado alertaron la vulneración del derecho de las víctimas garantizadas por dichas curules debido a los obstáculos en su aprobación<sup>43</sup>. La Corte Constitucional les dio la razón a las demandas, de modo que el proyecto se convirtió en ley<sup>44</sup>. No obstante, los «ajustes» se mantuvieron en la ley, por lo cual se modificó el sentido original de las CTEP incluido en el Acuerdo, pasando «de [una] visión de inclusión política a garantizar la representación de las víctimas del conflicto» (FIP, 2022<sup>a</sup>, p. 9).

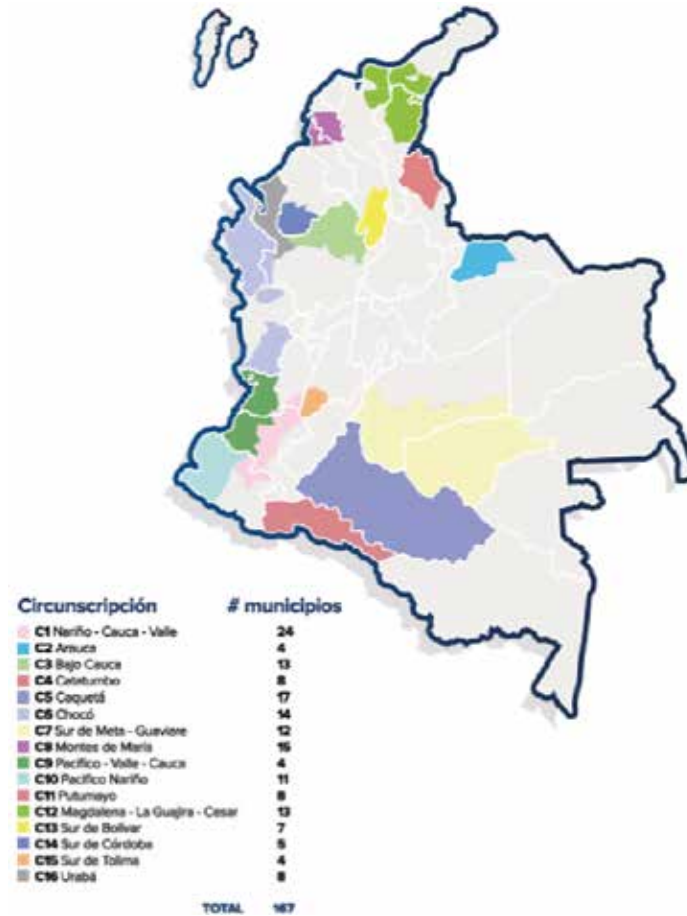
---

42 En este tema en específico, la MOE advertía el cambio unilateral entre el texto aprobado en el Senado y el articulado presentado para tercer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la medida en que el texto aprobado en los dos debates de Senado excluía a las grandes cabeceras municipales nada más» (MOE, 2017, p. 2).

43 Dichas acciones resaltaban que, en 2017, la mesa directiva del Senado no tuvo en cuenta en la votación la alteración del quórum que se presentaba en la Corporación al no encontrarse presentes tres senadores suspendidos por órdenes de captura, lo que hacía que los votos obtenidos por el proyecto de ley fueran suficientes para su aprobación (Espinosa, 2020; STCVI, 2021).

44 Acto legislativo 02 del 25 de agosto de 2021: Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2022-2026 y 2026-2030».

### Mapa 1. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.



Tomado de RNEC

Así, el Decreto 1207 de 2021 del presidente de la República adoptó disposiciones generales para las CTEP, a saber:

- Para las y los candidatos, ser ciudadana o ciudadano colombiano mayor de 25 años; ser residente de la circunscripción especial o estar en proceso de retorno. En caso de desplazamiento acreditar haber habitado al menos 3 años en el territorio previo a la elección; acreditar ser víctima individual o colectiva según la Unidad de Víctimas a través del Registro Único de Víctimas.
- Inhabilidad para candidatos o candidatas que hayan sido o no elegidos a cargos públicos por un partido o movimiento

político que actualmente tenga representación jurídica o que tengan representación actual en el Congreso, o que hayan participado en partidos que en los cinco años anteriores a la elección hubieran perdido la personería jurídica; que hayan realizado alianzas, coaliciones o acuerdos con partidos y movimientos políticos para las elecciones ordinarias del Congreso; que recibieran aportes privados a sus campañas; y personas desmovilizadas hace 20 años.

- El carácter abierto y de voto preferencial de las listas y su conformación paritaria (un hombre y una mujer).
- Exclusión de las cabeceras municipales, contemplando únicamente las zonas rurales de las circunscripciones.
- Financiación mayoritariamente pública, otorgada a través del sistema de reposición de votos y acceso a anticipos. Las donaciones de privados deben ser dirigidas al Fondo Nacional de Partidos y Campañas Electorales, a repartir en partes iguales y sin superar el 10% del monto establecido para la Cámara de Representantes.
- Condiciones iguales de competencia, utilizando los espacios gratuitos otorgados por oficialmente y asignación de espacios gratuitos en medios de comunicación regionales (PARES, 2021, pp. 17-18).

La elección de las y los representantes CTEP se estableció para el domingo 13 de marzo de 2022, coincidente con las elecciones generales de Cámara y Senado.

## **2. Riesgos identificados durante la implementación de las CTEP**

Aunque, la implementación temprana de las CTEP se caracterizó por la falta de voluntad política, la transformación de sus propósitos iniciales y la poca acción institucional frente al retraso que supuso el archivo irregular del proyecto de ley, la ciudadanía dirigió sus esfuerzos a potenciar las CTEP desde sus territorios, entendiendo su importancia y la posibilidad de incidir efectivamente en la discusión de los temas nacionales.

Se dio paso entonces a una segunda fase de implementación a partir de la expedición del Decreto 1207 de 2021 y que terminó con la elección de las y los representantes. Esta segunda fase se caracterizaría por la persistencia de problemas estructurales y desafíos específicos para las

CTEP y que diversos sectores y organizaciones<sup>45</sup> alertaron a medida que se acercaba la fecha de elecciones. Los riesgos identificados se pueden agrupar en tres grandes fenómenos: la persistencia de la violencia social y política contra organizaciones sociales y comunidades, la falta de garantías plenas para el ejercicio de las campañas y la existencia de problemáticas estructurales propias del sistema electoral colombiano.

### **2.1. La persistencia de la violencia social y política contra las organizaciones sociales y comunidades**

Un primer riesgo tempranamente identificado tuvo que ver con las dinámicas de violencia presentes en los territorios CTEP y que afectaron el ejercicio político de las organizaciones sociales y comunidades. En el período comprendido entre enero del 2016 y junio de 2021, en los territorios CTEP se registraron 1014 hechos de violencia política, social y comunal, lo que representó el 43 % de los hechos a nivel nacional y mostró un pico de agresiones en el año 2020. La CTEP 1 registró el mayor número de agresiones —27,8 % del total—, seguida de las CTEP 5 —8,8 %— y la CTEP 12 —8,7 %—. En el mismo período, los hechos de violencia sucedieron en 132 de los 167 de estos municipios —79 %— (MOE, 2021, p. 20-21).

Esta situación persistió en el período preelectoral. Entre el 13 de marzo de 2021 y el 13 de marzo de 2022, la MOE (2022c) registró 204 hechos de violencia, que representaron el 35,1 % del total de agresiones en el país (p. 42). La CTEP 1 concentró el 28,4 % de los hechos, seguida por la CTEP 12, con el 18,1 % (MOE, 2022c, p. 42). Las CTEP concentraron el 61,2 % de asesinatos de líderes registrados en el mismo período a nivel nacional, de los cuales el 76,2 % sucedieron en las zonas rurales, como se observa en el mapa 2. Asimismo, las CTEP concentraron el 75,5 % de acciones bélicas y el 60 % de los amedrentamientos por parte de grupos armados ilegales a nivel nacional. En ese sentido, en el período preelectoral se registraron un total de 16 hechos de violencia contra 15 candidatos y candidatas CTEP (MOE, 2022c, p. 46).

En cuanto a los municipios en riesgo por violencia contra líderes para las elecciones de 2022, se registraron 20 municipios CTEP en riesgo medio, 35 municipios en riesgo alto y 24 en riesgo extremo, concentrados especialmente en la CTEP 1 (MOE, 2022c, pp. 48-49). Estas cifras coincidieron con el diagnóstico en términos de riesgo electoral, en donde 145 de los 167 municipios CTEP —86,8 %— presentaron riesgos por factores de violencia, y de los cuales 43 municipios se encontraron en riesgo extremo por violencia y fraude electoral (MOE, 2022c).

---

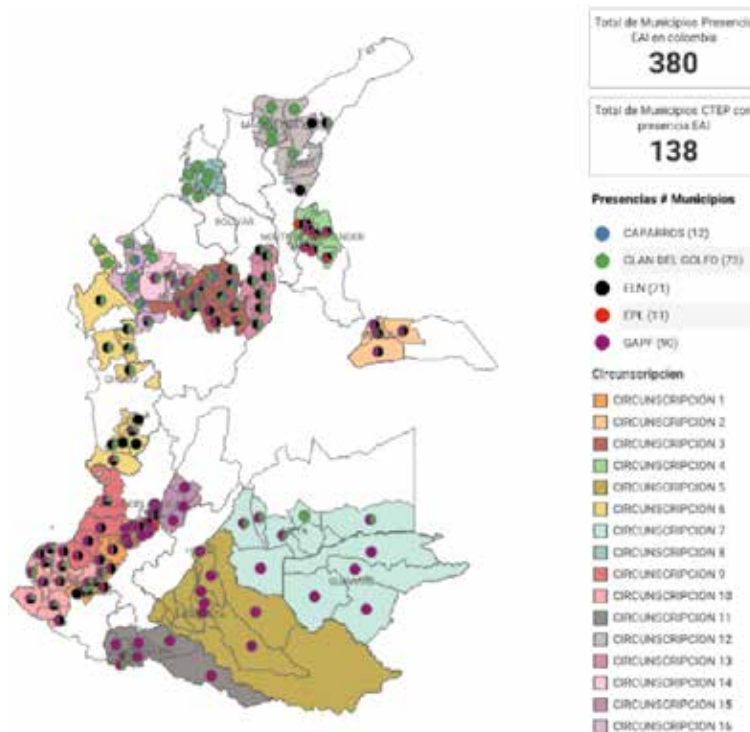
<sup>45</sup> Este apartado se realiza teniendo en cuenta las advertencias y diagnósticos realizados por la Misión de Observación Electoral (MOE), Caribe Afirmativo, la Fundación Paz y Reconciliación, la Comisión de Observación Electoral, Artemisas, Sisma Mujer y diversos pronunciamientos de las mismas organizaciones y comunidades participantes del proceso CTEP.

**Mapa 2. Hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales en zonas rurales de municipios CTEP. 13 de marzo 2021-13 de marzo 2022.**



Tomado de MOE (2022c, p.50)

### Mapa 3. Presencia de Estructuras Armadas Ilegales en municipios CTEP



Tomado de PARES (2021, p.25)

Esta situación se explica por la presencia de grupos armados ilegales en estos territorios. Según PARES (2021), las diferentes estructuras armadas ilegales hacen presencia en 138 municipios CTEP<sup>46</sup> —Mapa 3—. Además, dicha presencia coincide con la existencia de hectáreas de coca, concentradas especialmente en 113 de estos municipios (PARES, 2021, p. 29).

Aunque el Gobierno nacional anunció que para marzo de 2022 el 76% de las y los candidatos a curules de paz tenían medidas de protección automática por causa de los riesgos de violencia en sus territorios (El Espectador, 2022b), estas medidas no fueron suficientes o los planes de seguridad fueron desplegados tarde (FIP, 2022<sup>a</sup>).

A modo de ilustración, en los Montes de María se presentaron amenazas contra lideresas aspirantes a CTEP. En Arauca, la situación de enfrentamientos entre grupos armados desincentivó las campañas a la

<sup>46</sup> Específicamente, existe presencia de Grupos Armados Post Farc (GAPF) en 90 municipios, ELN en 71 municipios, Clan del Golfo en 73 municipios, Caparros en 12 municipios y EPL en 11 municipios» (PARES, 2021, p. 24).

curul correspondiente (Ávila, 2022) y mientras adelantaba actividades de su campaña, fue retenido el candidato Guillermo Murcia (Colombia +20, 2022c). En el Catatumbo, la candidata Mayra Gaona denunció la quema de su publicidad política y el robo de un vehículo de su esquema de seguridad en la vía Tibú-El Tarra por parte de hombres armados (Colombia +20, 2022b). En el Urabá antioqueño, la y el candidato a la CTEP 16 Diana Hurtado y Menderson Mosquera fueron víctimas de un ataque armado mientras se movilizaban por una vía de Carepa (El Tiempo, 2022). También se registraron denuncias sobre fallos de los esquemas de seguridad como recursos insuficientes, vehículos dañados, restricciones y excesivos trámites (Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, 2022).

En suma, la situación de violencia social y política concentrada en los municipios CTEP coincidente con el repunte nacional en los años posteriores a la firma del AFP, configuró un ambiente adverso a las campañas de estas curules, ya sea por acciones directas en contra la vida e integridad de las y los aspirantes, así como por la afectación al ejercicio libre del voto de las y los ciudadanos de estos territorios<sup>47</sup>. En palabras de las y los candidatos a la CTEP 12, se constituyeron territorios vedados para el ejercicio pleno de la política, aunado a la insuficiencia institucional para la protección de las y los aspirantes (Declaración de candidatos y candidatas a la CTEP 12, 2022).

## **2.2. La falta de garantías plenas para el ejercicio de las campañas**

En primer lugar, resaltaron la falta de financiación de las campañas y unas reglas electorales poco acordes con las realidades de las candidaturas. La Resolución 5882 de 2021 del CNE estableció entre los requisitos para la solicitud y giro de anticipos una certificación de cuenta bancaria a nombre de la organización que avalaba la inscripción del o la candidata —art. 2— y la garantía por parte de estas organizaciones de una póliza<sup>48</sup> que cubriera el valor del anticipo —arts. 3-5—.

Aunque el CNE aseguró la disponibilidad de 7032 millones de pesos para la financiación de las campañas que cumplieran con los requisitos (El Espectador, 2022<sup>9</sup>), fueron mayoritarias las denuncias relacionadas con la imposibilidad para las organizaciones de cumplir con los requisitos o con retrasos en los desembolsos para aquellas campañas que lograron contar con póliza. Igualmente, la exigencia de una cuenta bancaria para organizaciones en territorios con bajos niveles de bancarización o la negativa de las entidades bancarias a abrir este tipo de cuentas a las organizaciones constituyeron otro obstáculo para la financiación.

Por ejemplo, de las 38 candidaturas acompañadas por Sisma Mujer y Artemisas, a comienzos de marzo de 2022 solamente 2 habían logrado

47 Según Yury Herrera, aspirante a la curul de paz de Arauca: Yo les digo a unas amigas que me peguen esta publicidad en su vereda y ellas me responden que me dan el voto pero que no se exponen. Todo lo he puesto yo» (Rutas del Conflicto, 2022).

48 De acuerdo con lo denunciado por aspirantes y líderes de Arauca, Norte de Santander, Chocó y Montes de María, dicha póliza se situaba alrededor de los 7 millones de pesos (Ávila, 2022).



acceder a una póliza, ya que a la mayoría se les calificaba por debajo de los estándares por parte de las aseguradoras. Aunado a esto, a la misma fecha, ninguna de dichas candidaturas había podido acceder al anticipo anunciado (Sisma Mujer y Artemisas, 2022), a pesar de que el Acto legislativo 02 de 2021 establecía que dichos recursos debían destinarse en el mes posterior a la finalización de inscripción de candidaturas (PARES, 2021). Como lo denunció el candidato a la CTEP 1 Alberto Vidal, la insistencia en el pago de la póliza para el desembolso fue reiterada hasta días antes de la elección, desconociendo las condiciones de vulnerabilidad especiales de las víctimas del conflicto armado (Pacifista, 2022).

Como consecuencia de estas demoras y trabas, los y las candidatas recurrieron a costear de su bolsillo las campañas o a pedir préstamos entre familiares y las comunidades<sup>49</sup>, en medio de condiciones ya de por sí adversas para el proselitismo político, como los altos costos del transporte en zonas rurales o las precarias condiciones de conectividad. De igual modo, la imposibilidad de financiamiento privado cerró la posibilidad a estas candidaturas de diversificar su fuente de recursos (Porrás, 2022).

En segundo lugar, también se denunciaron desigualdades en la financiación entre las campañas. Mientras que algunas esperaban con esfuerzos los recursos oficiales, otras gozaron de financiación privada o personal. Si bien la norma no prohibía este tipo de financiación más allá de recursos privados directos, tampoco estaba expresamente regulada la financiación por parte de familiares de las y los aspirantes (MOE, 2022b). Así, las campañas respaldadas por casas políticas tradicionales o que contaban con los recursos familiares para sostener dichos gastos pudieron desarrollar sus actividades sin mayores inconvenientes, lo que constituyó una competencia desleal y asimétrica entre candidaturas<sup>50</sup>.

Esta asimetría entre candidaturas fue denunciada, por ejemplo, en el caso del Catatumbo, donde algunos aspirantes con los recursos necesarios contaron con vallas publicitarias y pautas en medios de comunicación regionales no oficiales, en contravía de lo establecido en la ley (Colombia +20, 2022e). En el caso de la CTEP 12, varios candidatos y candidatas aseguraron que dicha desigualdad había convertido a unas candidaturas en «carritos de hot dog» frente a otras con los recursos y capacidades suficientes, que actuaron como «restaurantes Michelin»<sup>51</sup> en cuanto contaron con las capacidades para realizar sus actividades (Declaración de candidatos y candidatas a la CTEP 12, 2022).

49 En el caso de las campañas en el Chocó, las y los aspirantes recurrieron a campañas realizadas por vía telefónica a raíz de la falta de recursos, una clara muestra de competencia desigual. En palabras del aspirante José Sócrates, el proceso parecía «un chiste» puesto que había posibilidad de inscripción, pero no de realizar campañas plenamente (Porrás, 2022). Por su parte, el candidato Juan Carlos Quintero en el Catatumbo, expresó la desigualdad de la competencia electoral en su región, dada la negativa de las aseguradoras a proveer las pólizas a candidatos de organizaciones sociales y las ventajas de otros candidatos que contaban con los recursos propios para financiar sus campañas (La Opinión, 2022).

50 En este caso, la MOE (2022b) recibió información de presuntas instrucciones de funcionarios del CNE que recomendaban financiar las campañas CTEP «utilizando recursos propios o de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad» (p. 1).

51 Haciendo referencia a la Guía Michelin, que clasifica los restaurantes a nivel mundial según su calidad.



En tercer lugar, la falta de garantías también se expresó en el respaldo vedado o no que varias candidaturas tuvieron de clanes políticos tradicionales y de estructuras paramilitares, así como la postulación de personas inhabilitadas o con serios cuestionamientos sobre su representatividad de las víctimas. Acorde con datos de PARES (2021), 35 de los 55 clanes políticos identificados a nivel nacional hacían presencia en territorios CTEP, especialmente en la Costa Caribe y la Costa Pacífica. En específico, se identificaron siete clanes con intereses directos en cooptar las curules de sus territorios<sup>52</sup>. Igualmente, en las CTEP Chocó, Urabá, Bajo Cauca y Sur de Bolívar varias candidaturas contaron con el apoyo de políticos tradicionales locales (La Silla Vacía, 2022).

También se registraron candidatas y candidatos que buscaban potenciar sus carreras políticas por medio de las curules de paz en las CTEP Montes de María, Sierra Nevada – Perijá, Macarena – Guaviare y Bajo Cauca (La Silla Vacía, 2022). De esta manera, fueron identificadas 22 candidaturas a nivel nacional con algún tipo de inhabilidad o cuestionamiento, las cuales se concentraron en la CTEP 12, con 7 candidaturas, seguida de las CTEP 6, 8, 14, 15 y 16, con 2 candidaturas, y las CTEP 7, 9, 10, 11 y 13, con 1 candidatura cada una (PARES, 2021). Además, para enero de 2022 la Procuraduría informó de seis candidatos y candidatas CTEP que estarían inhabilitados para ejercer sus cargos de resultar electos (Correa, 2022).

En cuarto lugar, se identificaron vacíos e incongruencias en la reglamentación —las cuales propiciaron la cooptación de las CTEP— relacionadas con el reconocimiento y validación de la situación de víctima de las y los candidatos y la falta de controles en la postulación de aspirantes con apoyos tradicionales o con cuestionamientos e inhabilidades. Tempranamente se presentaron debates sobre lineamientos poco estrictos y la falta de representatividad y de legitimidad frente a las víctimas (FIP, 2022<sup>a</sup>).

La reglamentación no tuvo en cuenta la realidad de organizaciones de víctimas con presencia nacional pero que no cumplían las condiciones de permanencia territorial específica (PARES, 2021). La restricción de la participación a las personas únicamente inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV) también afectó la posibilidad de inscripción y otorgamiento de avales por parte de organizaciones a víctimas que por diversas circunstancias no estaban registradas (Espinosa, 2021). Como lo expresaron algunos aspirantes a la CTEP 12:

[...]al no definirse con meridiana claridad criterios precisos que acotaran los requisitos básicos para la participación de las personas aspirantes a una de sus curules, los que deberían ir mucho más allá del mero hecho de acreditar su condición de víctimas y residir en uno de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y al no tener en cuenta otros factores determinantes tales como su pertenencia y nexos sociales y comunitarios con los respectivos

<sup>52</sup> Según PARES (2021), estos clanes fueron el clan del barretismo en la CTEP Sur del Tolima, el clan de la Gata en la CTEP Sur de Bolívar, el clan Gnecco en la CTEP Sierra Nevada-Perijá, clan Sánchez Montes de Oca en la CTEP Chocó y los clanes Barguil, Amin-López-Calle y del mussismo en la CTEP Sur de Córdoba (pp. 34-35).

territorios rurales específicamente cobijados con la CITREP, se dejó abierta la posibilidad para que, con algunas notables excepciones que se puedan presentar en otras regiones, la mayoría de las veces su representación recaiga en personas que cuentan, en el mejor de los escenarios, con vínculos precarios, tangenciales y espasmódicos con estos lugares construidos al calor del debate electoral (Declaración de candidatos y candidatas a la CITREP-12, 2022, p. 2).

Esta disposición asimismo significó una extralimitación de funciones de la Unidad de Víctimas, las Personerías distritales y la Defensoría del Pueblo a causa del Acto legislativo 02 de 2021, que estableció que estas entidades debían expedir el certificado de víctima, así como las certificaciones a las organizaciones postulantes. Estos requisitos se convirtieron en la práctica en indispensables para poder participar de las CTEP, de modo que dichas entidades se transformaron «indirectamente, en las instituciones encargadas de permitir la participación o no de los candidatos y sus organizaciones» (PARES, 2021, p. 23). Al tiempo, por su naturaleza, estas entidades no contaban con la posibilidad de verificar si una persona acreditada como víctima contaba con inhabilidades, cuestionamientos o si de alguna manera estaba vinculada con el conflicto armado en calidad de victimaria (PARES, 2021).

Sumado a lo anterior, existieron confusiones y reglamentaciones poco claras en la inscripción de candidatas y candidatos. Si bien el Acto legislativo 02 de 2021 establecía que la temporalidad de la inhabilidad para aspirantes que hubieran sido candidatos elegidos o no, avalados por partidos o movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso en un período de 5 años, la Resolución 10592 de 2021 de la Registraduría no tuvo en cuenta la temporalidad específica. De modo que el Consejo de Estado debió suspender provisionalmente esta inhabilidad y advirtió cinco días antes de la finalización de las inscripciones que la norma tenía que ser interpretada según el Acto legislativo 02. Sin embargo, esta incongruencia significó la inscripción sobre la fecha del cierre de aspirantes respaldados por partidos y sectores tradicionales y la desigualdad de condiciones entre candidatos y candidatas, puesto que se inscribieron bajo distintas reglamentaciones (Pares, 2021; Triana, 2022).

Por último, durante el período electoral fueron constantes las denuncias respecto a la falta de pedagogía electoral en los territorios sobre la importancia, funcionamiento y reglas electorales de las CTEP. Aunque se realizaron jornadas pedagógicas por parte de la Registraduría<sup>53</sup>, el proceso no fue constante, lo que afectó el desarrollo de las campañas.

El proceso pedagógico y de sensibilización recayó mayoritariamente sobre las campañas, aunado a un panorama de desfinanciación o de desigualdad en la disponibilidad de recursos. En los casos en donde las organizaciones contaban con un mayor nivel de arraigo e incidencia

---

<sup>53</sup> La Registraduría realizó encuentros de socialización de lineamientos en La Guajira, Caquetá, Norte del Cauca y Valle del Cauca. Por su parte, Naciones Unidas y CODHES realizaron jornadas en Caquetá, Nariño, Chocó y Sur del Tolima (FIP, 2022a, p. 26).

se logró realizar ejercicios de socialización autónomos<sup>54</sup>, mientras que en territorios con liderazgos menos consolidados la difusión de información no fue suficiente, en especial en las zonas rurales (FIP, 2022<sup>g</sup>). Así, por ejemplo, en el caso de la CTEP de Urabá, se denunció la falta de tarjetones electorales de pedagogía a un mes de las elecciones, material necesario para la socialización del proceso, en particular en contextos rurales (Álvarez, 2022)<sup>55</sup>.

### **2.3. Problemáticas estructurales propias del sistema electoral colombiano**

El proceso de las CTEP también se vería seriamente afectado por la concurrencia entre disposiciones que no tuvieron en cuenta las realidades de estos territorios y la existencia de problemáticas estructurales del sistema electoral. Problemas específicos como la falta de pedagogía se articularon con la arraigada desconfianza de las poblaciones rurales más afectadas por el conflicto en relación con la incidencia del voto y la participación en espacios institucionales como el Congreso para la transformación de sus realidades. De igual manera, las brechas de género se manifestaron en sobrecargas de labores del cuidado a las candidatas y estereotipos de género, así como amenazas específicas a su seguridad y vida<sup>56</sup> (FIP, 2022<sup>g</sup>).

Entre estas problemáticas también se cuentan la exclusión de las cabeceras municipales, la falta de cedulación de las zonas rurales y problemas de acceso a puestos de votación. Así, se imposibilitó la participación para víctimas que, por causa del desplazamiento, vivieran en los cascos urbanos (FIP, 2022<sup>g</sup>). De acuerdo con la MOE (2021), en el 24 % de los municipios CTEP existía déficit de cedulación previo a las elecciones, de los cuales el 55 % se concentró en las CTEP 1, 6 y 10. Por su parte, el 53 % de los municipios a nivel nacional con posibles problemas de acceso a puestos de votación se localizaron en territorios CTEP, de forma especial en las CTEP 5, 7, 3 y 12 (MOE, 2021, pp. 18-19). Alrededor de 116 municipios CTEP presentaban algún tipo de problema de acceso a puestos, lo que representó el 70 % de las poblaciones de estos territorios (MOE, 2021).

54 Como lo expresó el líder campesino Arnobis Zapata, aspirante a la curul de Sur de Córdoba, su campaña estuvo acompañada por la organización social: «La campaña nosotros la hicimos como siempre hacemos los temas organizativos: convocando a la gente para reuniones, la gente llega por su cuenta a esos espacios y uno llega a donde ellos estén. Así hicimos toda la campaña, hicimos eventos públicos a los que llegó la gente sin tenerle que dar transporte ni nada de lo que dan los políticos tradicionales. Ellos mismos se motivaron a hacer la campaña, en mi caso yo fui a los corregimientos y me reuní con líderes de las juntas de acción comunal y ellos me ayudaron a hacer campaña. Nosotros no contamos con los recursos, pero sí con un proceso organizativo fuerte de los campesinos» (Colombia +20, 2022e).

55 En su momento, el candidato Víctor Palacio expresaba frente a esta falta de tarjetones didácticos que: «La única participación política que hoy no tiene tarjetón es la de las víctimas, a sabiendas de que somos circunscripciones especiales cuya votación solamente es rural y compleja. Los cerca de 93.000 habitantes de la circunscripción que van a participar son comunidades campesinas que no tienen familiaridad con los tarjetones» (Álvarez, 2022).

56 Como advirtió la FIP (2022a), aunque la reglamentación establece la paridad en las listas, esto no significa que exista paridad en la elección, ni que las agendas de mujeres y de equidad de género sean adecuadamente reflejadas.

Por último, fueron reiteradas las alertas frente a la inscripción virtual de cédulas habilitada por primera vez por la Registraduría y la cual presentó problemas relativos a fallas en la plataforma web, falta de información oficial oportuna y eficiente, retrocesos en términos de transparencia y de acceso a datos, entre otros<sup>57</sup> (PARES, 2021; MOE, 2022<sup>q</sup>). Esta situación afectó, por ejemplo, a las comunidades del Catatumbo, con poca formación en el uso de tecnologías en un contexto de precaria conectividad para las áreas rurales (Garzón, 2022).

### 3. Las elecciones del 13 de marzo de 2022

Este conjunto de problemáticas propició un ambiente adverso tanto para el desarrollo de las campañas como para el ejercicio del derecho al voto libre e informado. Tal fue el caso de la renuncia masiva de 10 candidatos y candidatas a la CTEP 12 a tres días de las elecciones a raíz de la lentitud de los tribunales electorales transitorios de paz para solucionar sus denuncias<sup>58</sup> (Colombia +20, 2022d). A través de una toma pacífica de las instalaciones de la Registraduría en Valledupar, las y los candidatos manifestaron como razones para desistir de su participación la presencia de grupos armados al margen de la ley, la inacción institucional sobre candidaturas cuestionadas o avaladas por clientelas políticas, las asimetrías entre candidaturas, una arquitectura institucional incapaz de dar respuesta a las reclamaciones y ausencia de garantías plenas y reales (Declaración de candidatos y candidatas a la CTEP-12, 2022).

A pesar de los diversos obstáculos, las campañas demostraron el entusiasmo con que las organizaciones sociales y comunidades apropiaron las CTEP, entendiendo la oportunidad histórica de incidir en las decisiones políticas nacionales y de posicionar sus agendas territoriales. Según datos de la Registraduría (2022b), se registraron 404 aspirantes, de los cuales 201 fueron hombres y 203 fueron mujeres, avalados por un total de 203 organizaciones. La mayoría de las organizaciones postulantes fueron Organizaciones sociales, que representaron alrededor del 50 % del total, seguidas de Organizaciones de Víctimas, con un 18,7 % y Consejos Comunitarios, con un 11,8 % del total, como se puede observar en la Tabla 1.

<sup>57</sup> La nueva plataforma de la Registraduría que no permitía el acceso de usuarios de consulta, repercutió en la falta de transparencia frente a información desagregada de inscripción de cédulas por rural y urbano, por puesto de votación, por puesto de origen y discrepancias en el número de cédulas inscritas (MOE, 2022b).

<sup>58</sup> Aunque la Resolución 7669 de 2021 del CNE establecía que estos tribunales debían ser instalados tres meses antes de las elecciones, solo fueron instalados a finales de febrero de 2022 (Colombia +20, 2022d).

**Tabla 1. Número y porcentaje de organizaciones postulantes, CTEP 2022-2026**

Organización postulante	Número	Porcentaje
Organización Social	102	50,24 %
Resguardo Indígena	12	5,91 %
Consejo Comunitario	24	11,82 %
Organización de Víctimas	38	18,71 %
Organización Campesina	21	10,34 %
Organización de Mujeres	5	2,46 %
Grupo Significativo de Ciudadanos	1	0,49 %

*Fuente: elaboración propia basada en RNEC (2022)*

Entre estas organizaciones se contaron diversos procesos regionales con trayectorias y acumulados organizativos importantes en la construcción de paz territorial. Varias organizaciones y comunidades eligieron sus representantes CTEP a través de asambleas y procesos de selección con evaluación de su experiencia. Frente a los perfiles de las y los candidatos, se reconocieron trayectorias previas de liderazgos, movilizadores de agendas relacionadas con la reparación, la veeduría a la implementación del AFP, la sustitución de cultivos de uso ilícito, el desarrollo rural y la dimensión ambiental (FIP, 2022<sup>a</sup>, pp. 13-14).

Aunque históricamente los municipios CTEP registraban bajas tasas de participación, en el período comprendido entre el 13 de marzo de 2021 y 13 de enero de 2022, 104.417 personas se inscribieron en puestos rurales, de modo que la tasa de inscripción en estos territorios fue 2.1 veces mayor que la del resto de municipios rurales del país, alcanzando una tasa de 57.6 por cada mil habitantes. La implementación de las CTEP implicó la creación de 170 puestos nuevos de votación en estas zonas<sup>59</sup>, en los cuales se inscribieron 10.095 personas, lo cual representó el 9,7 % del total de inscripciones (MOE, 2022b, p. 19). De acuerdo con la Registraduría (Colombia +20, 2022<sup>a</sup>), se presentaron 1.029 trámites de cédulas nuevas en 388 corregimientos<sup>60</sup>. Por último, el potencial electoral informado por la Registraduría en las 16 CTEP fue de 1.246 634 personas —577.735 mujeres y 668.899 hombres— (RNEC, 2022b).

59 Para el período de estudio, la MOE (2022b) contabilizó 170 puestos nuevos, llegando a un total de 453 puestos de votación rurales en municipios CTEP. Según Carlos Leyva de la Registraduría Nacional, en declaraciones del 21 de enero de 2022, se instalaron 177 nuevos puestos en corregimientos CTEP, llegando a un total de 1966 puestos de votación en estos territorios (Colombia +20, 2022a).

60 Este panorama positivo, alentado por la elección de estas curules, también presentó tasas de inscripciones de cédulas atípicas en 14 municipios CTEP, especialmente en las circunscripciones 13, 12 y 8 y minoritariamente en las CTEP 3, 7, 4 y 16, lo que indicó altas probabilidades de trashumancia electoral (MOE, 2022a, p. 20).

De acuerdo con la Registraduría<sup>61</sup>, el 42,8 % del censo habilitado participó en la elección —533.664 personas—, con un total de 458.841 votos válidos, lo que situó la abstención en un 57,2 % (RNEC, 2022c). A pesar de la inscripción de cédulas y la creación de nuevos puestos de votación, la participación se situó en 7 puntos porcentuales por debajo de las elecciones de 2018, por ende, dichas medidas no tuvieron impacto significativo (MOE, 2022d, p. 13). La mayoría de las y los representantes elegidas y elegidos fueron postulados por organizaciones de víctimas, seguidas de organizaciones sociales —4— y Consejos Comunitarios —3— (FIP, 2022b). Resalta que los resguardos indígenas no obtuvieron ninguna curul y que las organizaciones de mujeres solamente obtuvieron 1, como se observa en la Tabla 2.

**Tabla 2. Número de Representantes CTEP elegidos por tipo de organización postulante**

Tipo de organización postulante	Representantes CTEP elegidos	Porcentaje
Organización Social	4	25%
Resguardo Indígena	0	0%
Consejo Comunitario	3	18.75%
Organización de Víctimas	5	31.25%
Organización Campesina	2	12.5%
Organización de Mujeres	1	6.25%
Grupo Significativo de Ciudadanos	1	6.25%

**Fuente:** elaboración propia con base en FIP (2022b) y RNEC (2022)

La elección también confirmó varios de los riesgos y alertas identificadas durante las campañas. En primer lugar, en cuanto a la situación de violencia, en zona rural de Santa Marta, CTEP 12, grupos armados ilegales bloquearon la vía para impedir la jornada electoral. En La Cristalina, Meta, correspondiente a la CTEP 7, se presentaron hostigamientos que afectaron la apertura a tiempo del puesto de votación y generaron zozobra en la población, lo que se tradujo en poca afluencia de votantes. Aunque sin afectación en los puestos de votación, en la CTEP 5 se presentó un atentado contra el ejército y en la CTEP 6 se registraron retenes fluviales por parte del ELN (MOE, 2022d, p. 11).

De acuerdo con Caribe Afirmativo (2022), la abstención fue mayor en aquellas CTEP donde se habían registrado tanto riesgos de violencia en términos de presencia de grupos armados como falta de garantías plenas para las campañas. Se destaca la abstención en las CTEP 3, 9 y 16, como se observa en la Tabla 3. En contraste, cabe resaltar la alta participación en las CTEP 8, 12, 13 y 14.

<sup>61</sup> Teniendo en cuenta el boletín 67 del 14 de marzo de 2022.

En segundo lugar, la cooptación por parte de sectores políticos tradicionales y la desigualdad de financiación de campañas y se confirmó en la elección. Así, resultaron elegidas y elegidos al menos nueve representantes que contaron con el apoyo de maquinarias electorales, estaban presuntamente inhabilitados para la elección o tenían serios cuestionamientos respecto a su representatividad de las víctimas en sus territorios. No obstante, también fueron elegidas y elegidos representantes con trayectorias de vida ligadas a la construcción de paz y que son reconocidas y reconocidos como líderes y lideresas sociales, étnicas y comunitarias en sus respectivos territorios, como fue el caso de las CTEP 1, 3, 7, 9 y 10 (Cabezas, 2022).

En tercer lugar, las elecciones al Congreso estuvieron marcadas por la confusión de la ciudadanía al momento de ejercer su voto, fruto de las fallas presentadas en la plataforma virtual de inscripción de cédulas. En el 85 % de las mesas observadas por la MOE a nivel nacional se registraron afectaciones al derecho al voto derivadas de esta problemática (MOE, 2022d, p. 1). A lo largo de la jornada, se reportaron 1088 reportes de posibles irregularidades y delitos electorales en 31 de los 32 departamentos del país. En el caso de las CTEP, en el 24 % de las mesas observadas por la MOE, los jurados electorales no entregaron las tarjetas electorales para cámara ordinaria y CTEP en 27 municipios de las 11 regiones observadas por la Misión. Esta irregularidad se concentró mayoritariamente en las CTEP 1 y 8 —en 5 municipios, respectivamente— y las CTEP 12 y 13 —en 3 municipios— (MOE, 2022d).

En términos de participación de mujeres, resultaron electas tres representantes —18% del total—, correspondientes a las CTEP 2, 14 y 16, de las cuales solamente una fue postulada por una organización de mujeres (RNEC, 2022<sup>9</sup>). Las tres representantes electas cuentan con algún tipo de cuestionamiento en sus territorios. Por lo cual, en las elecciones CTEP no sólo se manifestó la tendencia histórica de subrepresentación política de la mujer (FIP, 2022b), sino que también se reflejaron las problemáticas estructurales referidas a las profundas brechas de género existentes en los procesos sociales, la amenaza diferencial por parte de actores armados a los liderazgos de mujeres y la necesidad de espacios de toma de decisiones que garanticen y propendan por el liderazgo social de mujeres (Caribe Afirmativo, 2022, p. 9).

En ese sentido, las curules quedaron ocupadas de la siguiente manera:

**Tabla 3. Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz  
2022-2026**

# CTEP	Representante	Organización	Votos obtenidos	% de abstención vs. % de participación
1	Juan Pablo Salazar Rivera	Asociación Agropecuaria y Campesina –Asointec–	9.310	61 > 39
2	Karen Astrith Manrique Olarte	Asociación de Víctimas Intercultural y Regional	1.685	56,44 > 43,56
3	Jhon Jairo González Agudelo	Asociación de Desplazados del municipio de Briceño	1.068	73,05 > 26,95
4	Diógenes Quintero Amaya	Asociación de Familias Desplazadas de Hacari –Asofadhaca–	3.011	53,19 > 46,81
5	Jhon Fredy Núñez Ramos	Fundación Igualdad Social	3.011	63,2 > 36,80
6	James Hermengildo Mosquera Torres	Consejo Comunitario Mayor de Novita Cocoman	7.001	60,57 > 39,43
7	Willian Ferney Aljure Martínez	Asocamproariari	2.104	54,24 > 45,76
8	Luis Ramiro Ricardo Buelvas	Corporación Narrar para Vivir	9.852	39,92 < 60,08
9	Orlando Castillo Advincula	Consejo Comunitario del Río Naya	2.826	68,09 > 31,91
10	Gerson Lisímaco Montaña Arizala	Corporación Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur –Recompas–	11.354	57,48 > 42,52
11	Jhon Fredi Valencia Caicedo	Consejo Comunitario Los Andes	4.043	60 > 40
12	Jorge Rodrigo Tovar Vélez	Asociación Paz es Vida –Pa-Vida–	14.943	51,43 > 48,57
13	Juan Carlos Vargas Soler	Asociación de Productores de Cacao - Aprocasur	2.241	46,93 < 53,07
14	Leonor María Palencia Vega	Asociación Agropecuaria Mujeres Víctimas de Jericó Asomuvij	5.105	49,3 < 50,70
15	Haiver Rincón Gutiérrez	Asociación Víctimas Núcleo Santiago Pérez Asvicusaper	1.995	58,01 > 41,99
16	Karen Juliana López Salaza	Yo soy Urabá	5.518	65,46 > 34,54

**Fuente: elaboración propia con base en FIP (2022b)**



#### 4. La labor de las CTEP en la Cámara de Representantes

La actividad de las CTEP estuvo marcada por las dinámicas de una nueva coyuntura política con la llegada del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez para el período presidencial 2022-2026. En ese orden de ideas, las denominadas apuestas de cambio del Gobierno trazaron los debates nacionales y en el Congreso alrededor de las reformas sociales, la agenda de Paz Total y de implementación del Acuerdo Final y la discusión sobre un Plan Nacional de Desarrollo con importantes iniciativas de transición política.

El Congreso tuvo que conciliar un proyecto de ampliación de los cupos en las comisiones constitucionales para incluir a las y los representantes CTEP, ya que no se contaba con una reglamentación actualizada. Se estableció una asignación directa y no por coeficiente electoral a diferencia de las y los demás representantes, dado que las CTEP no fueron elegidas por medio de los partidos políticos. De esta manera, las CTEP contaron con dos asientos en cada una de las siete comisiones constitucionales y tres en la comisiones Primera y Quinta. Además, hicieron parte de las comisiones accidentales, donde se destacó su labor en la Comisión de Paz y en la Comisión Accidental Campesina.

Por su parte, las y los representantes CTEP realizaron diversos encuentros y acciones para cualificar su llegada al Congreso. Recibieron talleres de formación acerca de la legislación de funcionamiento del Congreso y realizaron encuentros con cooperación internacional<sup>62</sup>, con la Unidad de Víctimas y con actores de la academia como la Universidad de Los Andes, para trazar su agenda (Morales, 2023). Estos encuentros permitieron a las CTEP discutir sobre puntos comunes a pesar de sus diferencias ideológicas o políticas, así como acordar mecanismos eficaces para incidir en la agenda legislativa.

Tales intercambios se materializaron en la conformación concertada de la denominada Bancada de Paz, con el objetivo de coordinar la labor de las y los 16 representantes CTEP a partir de cinco temas estratégicos relacionados con la defensa de los intereses de las víctimas del conflicto armado a nivel nacional: (i) la implementación integral del Acuerdo Final y el impulso a la política de Paz Total, (ii) la implementación de la Ley 1448 de 2011 y la aceleración de la indemnización a las víctimas, (iii) el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales, (iv) el desarrollo de los territorios e implementación de los PDET y (v) el cierre de brechas de género, en especial para las mujeres rurales (Bancada de Paz, 2023).

Aun cuando la Bancada de Paz no tiene una línea política definida —por respeto a la diversidad de las y los representantes CTEP—, ha operado como una bancada de partido con el propósito de salvaguardar los intereses de las víctimas, pero también para evitar la división

<sup>62</sup> Desde su elección las CTEP han tenido importante acompañamiento formativo por parte de organismos de cooperación internacional como el PNUD. Se destaca la primera cumbre de encuentro de abril de 2022, en la que participaron 14 de las 16 CTEP y la Embajada de Noruega, la Delegación de la Unión Europea, la Agencia de Cooperación Española – AECID–, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD– (PNUD, 2022).

o cooptación de las CTEP por parte de los partidos. La Bancada ha funcionado para el posicionamiento de las CTEP y de sus agendas y ha servido como puente para llegar a acuerdos con los partidos. La Tabla 4 sintetiza algunas de las apuestas legislativas más importantes del período y las votaciones de las curules CTEP.

**Tabla 4. Votación de CTEP en proyectos clave de la legislatura 2022-2023**

CTEP	Proyecto de Ley: Reforma Tributaria				Proyecto de Ley: Reforma Política			
	Estado: Aprobada				Estado: Retirada			
	Ponente	Votación Final		Comentario	Ponente	Votación Final		Comentario
		Sí	No			Sí	No	
1		x			x			
2	x	x			x			
3		x					Ausente	
4		x					Ausente	
5		x	Ausente en primera votación				Ausente	
6		x		x	x		Ausente primera votación	
7		x					Ausente	
8		x			x			
9		x			x		Excusado en primera votación	
10		x			x			
11		x			x			
12		x					Ausente	
13		x			x			
14		x	Ausente en primera votación					
15		x					Ausente	
16		x					Ausente	
CTEP	Proyecto de Ley: Plan Nacional de Desarrollo				Proyecto de Ley: Jurisdicción Agraria			
	Estado: Aprobada				Estado: Aprobada			
	Ponente	Votación Final		Comentario	Ponente	Votación Final		Comentario
		Sí	No			Sí	No	
1		x			x			
2	x	x			x			
3		x	Ausente en primera votación		x		Ausente en primera votación	

4		x				x		
5		x				x		Ausente en primera votación
6		x				x		
7		x				x		
8		x				x		Ausente en primera votación
9				Ausente	x	x		
10		x				x		Ausente en primera votación
11		x		Ausente en primera votación		x		
12		x				x		Ausente en primera votación
13		x				x		
14		x				x		Ausente en primera votación
15		x				x		
16		x				x		
CTEP	Proyecto de Ley: Paz Total				Proyecto de Ley: Cannabis de Uso Adulto			
	Estado: Aprobada				Estado: Archivada			
	Ponente	Votación Final		Comentario	Ponente	Votación Final		Comentario
		Sí	No			Sí	No	
1		x		Ausente en primera votación		x		
2		x					x	
3		x				x		
4	x	x				x		Ausente en primera votación
5		x				x		Ausente en primera votación
6		x		Ausente en primera votación		x		
7		x				x		
8		x				x		
9		x		Ausente en primera votación			x	
10		x				x		
11		x				x		
12		x					x	
13		x				x		
14		x				x		Ausente en primera votación
15		x				x		
16		x				x		

**Fuente: elaboración propia con base en Congreso Visible (2023) y Morales (2023)**

La actuación en bancada ha logrado limitar la influencia de los partidos tradicionales y contribuido al posicionamiento de las y los representantes

en el Congreso y, en últimas, de la agenda de las víctimas, en parte por la coyuntura política de impulso a los temas de paz. En palabras del representante Diógenes Quintero:

Como bancada, hemos logrado algo impensable para muchos, incluso nos decían que no íbamos a durar unidos ni una semana. Eso ha sido lo más grandioso y extraordinario de todo, que nos hemos mantenido en bloque y que no han podido disolvernó. Varias fuerzas de lado y lado lo han intentado (Morales, 2023).

Esta independencia no ha significado un cierre al diálogo con los demás actores políticos del Congreso. Al contrario, las CTEP han podido posicionarse en parte por la capacidad de la Bancada de Paz para establecer puentes con partidos tradicionales y otros partidos como Comunes para la aprobación de los proyectos de ley (representante CTEP 1, comunicación personal 27 de julio de 2023). En ese sentido, la Bancada de Paz impulsó con éxito la ley de Jurisdicción Agraria, el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, la inclusión de temas PDET y PNIS en la reforma tributaria, una adición presupuestal para aumentar los recursos destinados a la reparación de las víctimas en el Presupuesto General y la aprobación de la Ley de Paz Total y la creación del Ministerio de la Igualdad, entre otras acciones, lo que deja como resultado que las y los representantes CTEP intervinieron en la redacción de 28 proyectos de ley (ONU, 2022, p. 3). Este proceso no ha estado exento de las dinámicas políticas propias del Congreso; así, por ejemplo, en el caso de la Jurisdicción Agraria, en el debate se dejó por fuera la creación de jueces agrarios (representante CTEP 2, comunicación personal, 27 de julio de 2023).

La acción legislativa ha estado acompañada del diálogo e intercambio entre las CTEP y las organizaciones sociales, especialmente de víctimas. La conexión entre las y los representantes CTEP con sus organizaciones y comunidades depende del vínculo orgánico previo a su elección. Como explicó uno de los representantes CTEP entrevistados para este informe, su elección como candidato se enmarcó en su progresiva cualificación como líder comunitario campesino, en el cumplimiento de tareas mandatadas por la misma comunidad en sus espacios de decisión, y teniendo en cuenta su experiencia en el seguimiento a la implementación del AFP:

Pues ya para la primera semana de diciembre del 2021, hacemos la reunión con los municipios y finalmente, en mi municipio deciden que yo vaya como precandidato y luego con los demás precandidatos de los otros municipios, nos sentamos, dialogamos y se define que vaya [...]. Yo estaba ahí como por ayudar a dinamizar, pero mi intención no era estar acá, ¿no? Eso, eso nunca lo había pensado. Sino que, pues, era el oficio de, digamos, de bajar al territorio lo que estaba pasando acá en Bogotá y finalmente, pues dijeron entre los criterios que había, pues que había puesto la misma, el acto legislativo, (...), entonces se dice: «No, pues entre las personas que hay», [...] y ahí es donde sale ya para el [...] día 12 de diciembre del 2021, pues salgo como precandidato. Salgo como precandidato y ahí ya, pues se viene ya todo el tema de mirar, con quién hacemos la Alianza y logramos pues ir construyendo el proceso hasta llegar acá (representante CTEP 1, comunicación

personal, 23 de junio de 2023).

Por su parte, otro representante entrevistado resaltó su llegada dada a partir de su condición de víctima del conflicto armado y su experiencia profesional como litigante en procesos de reparación a víctimas:

Y terminamos allí porque nosotros, no solamente como víctimas hemos vivido las dificultades que representa dejar el territorio, sino que también hemos defendido a las víctimas del conflicto armado [...] Esto nos motivó que realmente nosotros, desde la experiencia profesional, podíamos contribuir para defender los derechos de las víctimas del conflicto armado, de este conflicto irracional, de este conflicto prolongado, este conflicto que cada vez daña más (representante CTEP 2, comunicación personal, 27 de julio de 2023).

La conexión con las organizaciones sociales y comunitarias de los territorios se ha dado por diversas vías como la consulta directa a líderes y lideresas, la existencia de enlaces territoriales, o la escucha de representantes comunitarios en los espacios del Congreso o en las Comisiones constitucionales. De igual forma, las y los representantes CTEP han acompañado a las y los funcionarios del ejecutivo nacional en sus territorios y apoyaron a sus comunidades para su participación en los Diálogos Regionales Vinculantes para la elaboración del PND 2022-2026. (representante CTEP 1, comunicación personal, 23 de junio de 2023; representante CTEP 2, comunicación personal, 27 de julio de 2023).

Así pues, el vínculo entre CTEP y organizaciones de víctimas ha sido prioritario. La Bancada de Paz realizó diversos encuentros con las organizaciones y mesas de víctimas locales, la Mesa Nacional de Víctimas, con el apoyo del PNUD y la Unidad de Víctimas, para definir temáticas específicas como la ampliación de los fondos destinados a la reparación de víctimas, el fortalecimiento de la articulación institucional para mejorar la atención humanitaria y la satisfacción de derechos y la implementación de las medidas de seguridad contempladas en el Acuerdo Final (Unidad de Víctimas, 2022).

Este encuentro con víctimas permitió el intercambio sobre las necesidades nacionales desde las particularidades territoriales, con miras a la priorización de apuestas comunes:

[...] dijimos que ellos vengan a contarnos [las y los líderes de víctimas], en el seno del Congreso, la percepción que tienen de todo este propósito de Paz Total y cómo se conciben las víctimas. [...] después de escucharlos a ellos, todos, parece que se conocieran de antes y hubieran hecho el mismo libreto: las necesidades que tenemos en común, las que tenemos en los Montes de María, las que tenemos en la Guajira, son las mismas que tenemos todas las víctimas de conflicto armado en lo ancho y largo de nuestro territorio (representante CTEP 2, comunicación personal, 27 de julio de 2023).

En este trabajo de articulación el apoyo de la comunidad internacional y el apoyo técnico brindado por el Congreso fue un elemento central. A pesar de que algunos y algunas representantes CTEP no contaban al inicio con la experiencia técnica relacionada con los procedimientos y las dinámicas del Congreso, sus Unidades de Trabajo Legislativo —UTL—

resultaron esenciales, ya que fueron conformadas por personas con experiencia previa en la labor legislativa y la organización de enlaces territoriales para la comunicación con las comunidades (representante CTEP 1, comunicación personal, 23 de junio de 2023; representante CTEP 2, comunicación personal, 27 de julio de 2023).

En ese sentido, el balance de la primera legislatura puede calificarse como positivo en la medida en que las CTEP conformaron una bancada que les permitió impulsar y posicionar con mayor fuerza su agenda; delimitar y coordinar su acción en temas específicos y lograr mantener un intercambio con las organizaciones sociales y comunidades, particularmente de víctimas. De esta manera, se consiguió la aprobación de iniciativas legislativas sensibles en el marco de la ventana de oportunidad abierta por la coyuntura política y la coordinación entre las curules de paz.

## **5. Conclusiones: los desafíos de las CTEP en el corto y largo plazo**

Como se pudo observar, el camino de las CTEP no ha estado exento de obstáculos. Su implementación temprana se caracterizó por la tergiversación o modificación de lo acordado por parte de los sectores políticos tradicionales y la falta de voluntad política por parte de los gobiernos de Juan Manuel Santos y de Iván Duque para su puesta en marcha de forma expedita y eficaz. Posteriormente, la elección de las CTEP estuvo marcada por la persistencia de la violencia social y política en los territorios, la falta de garantías plenas para el ejercicio de las campañas y las afectaciones de un sistema electoral que tendió a inhabilitar la participación de los territorios más afectados por el conflicto armado. El proceso de elección confirmó el impacto negativo de estas situaciones y dejó otros retos como la poca participación y falta de pedagogía ciudadana, la subrepresentación de las mujeres y su ausencia de representatividad, y la cooptación de algunas curules por parte de sectores políticos tradicionales (FIP, 2022b).

No obstante, las CTEP avanzaron en mayor medida por el impulso de las organizaciones sociales y comunidades que han reconocido el potencial transformador de las CTEP en cuanto espacios de representación política de las víctimas y las comunidades históricamente excluidas del ejercicio del poder político. En ese orden, la implementación social del AFP ha permitido avanzar en el objetivo del Punto 2 de apertura democrática como condición de construcción de paz.

En cuanto a los retos que en el corto y largo plazo tienen las CTEP, se pueden señalar los relacionados con la siguiente legislatura 2023-2024 y otros de carácter estructural, teniendo en cuenta que las CTEP tendrán un periodo más de duración en la Cámara de Representantes.

Los éxitos legislativos de las CTEP no deben hacer olvidar las faltas de garantías que han padecido y los inmensos retos que deberán enfrentar en la legislatura que apenas inicia<sup>63</sup>. Algunos de ellos son:

- Transitar del momento inicial de aprendizaje a la acción política y legislativa «más contundente» respecto a los temas priorizados. Esto implica superar la inexperiencia inicial para posicionar con mayor efectividad las propuestas e iniciativas. En tal sentido, se sitúan como temas prioritarios la reforma a la Ley 1448 de 2013 o Ley de Víctimas —que cuenta con apoyo gubernamental—, especialmente en los temas de ampliación de la fecha para la acreditación de víctimas ante la Unidad de Víctimas y en el aumento de los recursos destinados a la indemnización, la materialización de los proyectos de atención integral en los territorios PDET y el cese de la violencia social y política a nivel nacional y regional.
- Seguimiento, veeduría y control a la acción del Gobierno nacional en la implementación de las reformas sociales. Aunque la Bancada ha acompañado hasta el momento las iniciativas gubernamentales en sus temas de interés, existe una preocupación sobre la situación de violencia en los territorios a pesar de la política de Paz Total y la ineffectividad de la acción gubernamental para la atención de las situaciones de precariedad y pobreza especialmente en sus territorios.
- Pedagogía y visibilidad de la acción de las CTEP y su importancia para la construcción de paz. Se estima que es urgente la puesta en marcha de campañas pedagógicas para la ciudadanía en general sobre el funcionamiento del Congreso y en particular las CTEP como espacios destinados para las víctimas y la apertura democrática.
- Poner en marcha espacios de rendición de cuentas del trabajo legislativo de las y los representantes CTEP. Esto permitirá mayor apropiación de las comunidades sobre las curules y puede contribuir a atender la falta de representatividad de comunidades y territorios.

En cuanto a los retos existentes de cara a la consolidación de las CTEP, es necesario atender problemáticas de diverso orden que se presentaron en la primera elección. Por ende, se recomienda:

- *Sobre la situación de violencia social y política en los territorios*  
Tomar medidas expeditas y suficientes para garantizar la vida de las y los aspirantes, así como el ejercicio del derecho

<sup>63</sup> Reconstruido a partir de las comunicaciones personales con representantes CTEP, Colombia+20 (2023), Morales (2023) y FIP (2023).

al voto de las comunidades. Esto implica acompañamiento institucional antes, durante y después de la elección a las comunidades y sus candidatas y candidatos por medio de la asignación oportuna de esquemas de seguridad y dispositivos territoriales para garantizar el derecho al voto.

- *Sobre las garantías plenas para el ejercicio de campañas*
  - a) Modificar los lineamientos de financiación de las campañas adoptados por el CNE, contemplando el aumento del porcentaje de la financiación estatal y la reformulación de los requisitos y tiempos para la solicitud y giro de anticipos de campaña en condiciones de igualdad para todas las candidaturas; oportunidad de la entrega de anticipos por parte del Estado; acompañamientos institucionales para la realización de trámites bancarios; medidas para limitar la financiación privada o familiar de las campañas; y alternativas de financiación de acuerdo con las realidades territoriales y las prácticas comunitarias para el impulso de las candidaturas.
  - b) Modificar y aclarar los lineamientos del CNE y la RNEC para la inscripción de candidatas y candidatos y sobre el funcionamiento general de las campañas, de modo que se limite la posibilidad de cooptación por parte de sectores políticos tradicionales. Estas medidas pueden apuntar a moderar el papel de la Unidad de Víctimas para que el requisito de la acreditación no sea un obstáculo para la participación de víctimas y organizaciones; ajustes con respecto a la posibilidad de presentar aspirantes por parte de organizaciones de nivel nacional y poner en marcha campañas de pedagogía amplias, con enfoque territorial, que permitan la apropiación política de las comunidades y organizaciones sobre las CTEP y fomenten el control social y la veeduría.
- *Sobre el sistema electoral colombiano*
  - a) Articular propuestas y tomar medidas para incluir y garantizar la participación de las víctimas y comunidades de las cabeceras municipales en las próximas elecciones de CTEP.
  - b) Garantizar plenamente la cedulación en los territorios y el acceso a puestos de votación con el suficiente tiempo y recursos, en especial en los territorios PDET. Esto incluye corregir las fallas de la plataforma web de inscripción de cédulas y comprometer al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones para que, en asocio con la



RNEC y el CNE, garanticen puntos de conexión a internet (como los Puntos Vive Digital) tanto para la inscripción de cédulas como para la rendición de cuentas de las y los candidatos a través del aplicativo Cuentas Claras.

Finalmente, cabe resaltar la centralidad que tienen las CTEP para la inclusión y participación política no sólo de las víctimas, sino del conjunto de poblaciones y territorios más afectados por el conflicto social y armado. Tal como lo planteó el Acuerdo, la construcción de paz depende de la apertura democrática; solamente la transformación de los diversos mecanismos de exclusión de poblaciones y comunidades, en una acción integral que fomente el pluralismo, la participación ciudadana y una cultura democrática, posibilitará incluir en su heterogeneidad la diversidad política, social y cultural de la sociedad colombiana.

Así pues, las CTEP son tanto un instrumento central para la reparación de las víctimas, como de modificación de las estructuras de cierre político y de posibilidad de las grandes mayorías afectadas por el conflicto social y armado de definir los destinos nacionales. Pero a pesar de los obstáculos, las resistencias sistémicas y los intentos de la política tradicional de truncar este objetivo, las CTEP ya contribuyen a la construcción de paz, en cuanto avanzan en el diálogo social, la concertación y la expresión de las propuestas comunitarias desde sus realidades y costumbres. En ese sentido, también tienen un papel protagónico en la materialización de la Paz Total. En palabras de un representante CTEP:

[...] la forma de construir la paz que usted pregunta, nosotros ya la venimos haciendo y es estando en los territorios, hablando, pues con las instituciones, por ejemplo, unas comunidades, se reúnen, tienen sus mecanismos para poder autogestionar los recursos por medio de eventos, de bazares, de encuentros deportivos [...]. Entonces, que el gobierno pueda llegar allá, o sea, le hemos abierto las puertas al gobierno, le hemos abierto las puertas a la Paz Total (representante CTEP 1, comunicación personal, 23 de junio de 2023).

## Referencias

- Álvarez, C. (04 de febrero 2022). Candidatos a curules de paz en Urabá denuncian que tarjetones pedagógicos no han sido entregados. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/tarjetones-pedagogicos-para-curules-de-paz-no-habrian-sido-entregados-aun-CD16519038>
- Artemisas y Sisma Mujer (2022). Comunicado a la opinión pública. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/03/COMUNICADO-A-LA-OPINIÓN-PÚBLICA-1-1.pdf>
- Ávila, C. (2022, 12 de enero). Cobros de pólizas y amenazas: los obstáculos para los candidatos a curules de paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/cobros-de-polizas-y-amenazas-los-obstaculos-absurdos-para-los-candidatos-a-las-curules-de-paz/>
- Bancada de Paz. (2023). [www.bancadadepaz.org/](http://www.bancadadepaz.org/)
- Cabezas, J. (2022). ¿Curules de paz a favor de las víctimas o de los clanes políticos? Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades. INDEPAZ.
- Caribe Afirmativo (2022) Conclusión de la elección de las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.
- Congreso Visible (2023). <https://congresovisible.uniandes.edu.co/>
- Correa, M. (2022, 13 de enero). Los nombres de los candidatos al Congreso que, según la Procuraduría, están inhabilitados. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2022/01/13/los-nombres-de-los-candidatos-al-congreso-que-segun-la-procuraduria-estan-inhabilitados/>
- Declaración de candidatos y candidatas a la CITREP - 12. (09 de marzo de 2022). «Nuestras candidaturas terminaron siendo unos “carritos de hot dog” frente a los “restaurante Michelin” de las candidaturas de los clanes políticos y del establecimiento». [https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://embeber-pdf-arc.s3.amazonaws.com/Declaraci%C3%B3n+renuncia+CITREP-12+\(3\)+\(1\)-1646940402119.pdf](https://drive.google.com/viewerng/viewer?url=https://embeber-pdf-arc.s3.amazonaws.com/Declaraci%C3%B3n+renuncia+CITREP-12+(3)+(1)-1646940402119.pdf)
- El Espectador (2022a, 5 de febrero). *El Espectador*. Curules de paz: anticipos para financiación de elecciones superan \$7.000 millones. <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/curules-de-paz-anticipos-para-financiacion-de-elecciones-superan-7000-millones/>
- El Espectador (2022b, 8 de marzo). Curules de paz: tres de cada cuatro candidatos tienen algún tipo de riesgo. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/elecciones-colombia-2022/curules-de-paz-tres-de-cada-cuatro-candidatos-tienen-algun-tipo-de-riesgo/>
- El Tiempo (2022, 12 de marzo). Atentan contra dos candidatos para

las curules de paz en Antioquia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/candidatos/atacan-el-vehiculo-de-dos-candidatos-a-las-curules-de-paz-en-antioquia-657898>

Espinosa, L. (2020). *Cuadernos de la Implementación 8. Apertura democrática incumplida y reincorporación política*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO. Gentes del Común.

Espinosa, L. (2021). Cierre político, persistencia del conflicto y disputa por la apertura democrática en Estrada, J. (oord.). *La Paz Pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO. Gentes del Común. Pp. 136 – 174.

Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2022<sup>a</sup>). *¿La mala hora de las Curules de Paz? Escenarios de riesgo y acciones prioritarias*. Del Capitolio al Territorio. Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Ideas para la Paz [FIP] (2022<sup>b</sup>). *¿Qué pasó con las Curules de Paz? Lo que se ganó y se perdió*. Del Capitolio al Territorio. Fundación Ideas para la Paz.

Fundación Paz y Reconciliación PARES [PARES] (2021). Cuarto informe de Violencia y Dinámica Electoral y Riesgos en Circunscripciones de Paz (Citrep).

Garzón, D. (31 de enero de 2022). Las víctimas en Catatumbo no pudieron inscribirse para votar. *Fundación Paz & Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/las-v%C3%Adctimas-en-catatumbo-no-pudieron-inscribirse-para-votar>

Gobierno nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo [Gobierno nacional y FARC – EP] (2016). Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La Opinión (2022, 9 de febrero). Anticipo para las curules de paz, un proceso lento y difícil. *La Opinión*. <https://www.laopinion.com.co/elecciones-2022/anticipo-para-las-curules-de-paz-un-proceso-lento-y-dificil>

La Silla Vacía. (2022, 4 de febrero). Los candidatos a las curules de paz por los que se coló la política tradicional. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-candidatos-a-la-curules-de-paz-por-los-que-se-colo-la-politica-tradicional/>

Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas (2022, 28 de febrero). Las víctimas del conflicto armado estarían cerca de perder una oportunidad histórica. <https://mesanacionaldevictimas.org/2022/02/28/las-victimas-del-conflicto-armado-estarian-cerca-de-perder-una-oportunidad-historica/>

Misión de Observación Electoral [MOE] (2017). Proyecto de Acto legislativo No. 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado: «Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-

2022 y 2022-2026». Observaciones y Recomendaciones. [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/09/Ponencia\\_cuarto\\_debate\\_Circunscripciones\\_de\\_Paz\\_2017.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/09/Ponencia_cuarto_debate_Circunscripciones_de_Paz_2017.pdf)

Misión de Observación Electoral [MOE] (2021). Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para Cámara de Representantes 2022 -2026 y 2026 - 2030. Embajada de Suecia. Open Society Foundation. <https://www.moe.org.co/circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz-para-la-camara-de-representantes-2022-2026-y-2026-2030/>

Misión de Observación Electoral [MOE] (2022<sup>a</sup>, 25 de enero). Sexto informe sobre el proceso de inscripción de cédulas. Elecciones Nacionales 2022. Embajada de Suecia. Open Society Foundations. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/02/6.-Sexto-Informe-de-inscripcion-de-cedulas-Elecc.-Nacionales-Enero-2-1.pdf>

Misión de Observación Electoral [MOE] (2022<sup>b</sup>, 1 de febrero) Tercer informe presentado por la Misión de Observación Electoral. Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales Elecciones Congreso y Presidencia de la República 2022.

Misión de Observación Electoral [MOE] (2022<sup>c</sup>, 13 de marzo). Informe Anual de Violencia. La violencia contra líderes políticos, sociales y comunales durante el calendario electoral legislativo 2022 (13 de marzo de 2021 a 13 de marzo de 2022). Embajada de Suecia. Unión Europea. Protección de Liderazgos para una Democracia Incluyente. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/04/Septimo-informe-preelectoral-de-violencia.pdf>

Misión de Observación Electoral [MOE] (2022<sup>d</sup>, 14 de marzo). Informe de Cierre Misión de Observación electoral – MOE – Elecciones de Congreso y consultas interpartidistas 13 de marzo de 2022. <https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2022/03/14.03.22.-INFORME-DE-CIERRE-CONGRESO-2022.pdf>

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2022). Informe S/2022/1004. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2276999.pdf>

Morales, C. (2023). Las curules de paz cumplieron un año en el Congreso, ¿cómo les fue? Colombia +20 *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/curules-de-paz-balance-legislativo-de-los-representantes-de-victimas-en-el-congreso-de-colombia-acuerdo-de-paz/>

Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final [OPIAF] (2020). Informe UNO. Fundación Foro Nacional por Colombia. Viva la Ciudadanía. Bogotá.

Pacifista. [Pacifistacol] (2022, 2 de marzo). #Elecciones2022 | «A menos de 12 día de las elecciones aún no han hecho el desembolso de

los recursos para la financiación de las campañas» [tuit] Twitter. <https://twitter.com/Pacifistacol/status/1499094810581417985>

Porras, I. (2022, 28 de enero). Candidatos a las curules de paz del Chocó: sin recursos para hacer campaña. *Consonante*. <https://consonante.org/noticia/candidatos-a-las-curules-de-paz-del-choco-sin-recursos-para-hacer-campana>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2022). Congresistas de las Curules de Paz participaron en primera cumbre con la cooperación internacional y reafirmaron intención de consolidar bancada por la ruralidad y las víctimas. <https://www.undp.org/es/colombia/news/congresistas-de-las-curules-de-paz-participaron-en-primera-cumbre-con-la-cooperaci%C3%B3n-internacional-y-reafirmaron-intenci%C3%B3n-de>

Redacción Colombia +20 (2022<sup>a</sup>, 21 de enero). Falta de recursos y violencia, los mayores riesgos para las curules de paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/curules-de-paz-falta-de-recursos-y-violencia-son-los-mayores-riesgos/>

Redacción Colombia +20 (2022b, 16 de febrero). Candidata a las curules de paz fue robada en zona rural de Tibú. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/candidata-a-las-curules-de-paz-fue-victima-de-un-asalto-en-zona-rural-de-tibu/>

Redacción Colombia +20 [Colombia +20] (2022c, 21 de febrero). Liberan a candidato a curul de paz secuestrado en Arauca. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/guillermomurcia-candidato-a-curul-de-paz-fue-secuestrado-en-arauca/>

Redacción Colombia +20. (2022d, 10 de marzo). Renuncia masiva de candidatos a curules de paz en el Caribe por falta de garantías. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/elecciones-2022-renuncia-masiva-de-candidatos-a-curules-de-victimas-en-el-caribe-por-falta-de-garantias/>

Redacción Colombia +20. (2022e, 15 de marzo). No se podía competir contra las maquinarias: líderes que aspiraron a curul de paz. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/curules-de-paz-los-lideres-sociales-que-perdieron-los-escaños-de-las-victimas-en-las-elecciones-2022/>

Redacción Colombia +20 (2023, 20 de julio) ¿Cuáles son los retos de las curules de paz para la nueva legislatura? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/curules-de-paz-estos-son-los-retos-para-los-16-representantes-en-la-nueva-legislatura-del-congreso/>

Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC] (2022<sup>a</sup>). ABC de las Curules Transitorias Especiales de Paz. Registraduría Nacional del Estado Civil. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

- Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC] (2022b, 8 de marzo). La Registraduría Nacional entrega detalles del censo electoral en Colombia y en el exterior para las elecciones de Congreso del próximo domingo. <https://www.registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional-entrega-detalles-del-censo-electoral-en-Colombia-y-en.html>
- Registraduría Nacional del Estado Civil [RNEC] (2022c). Resultados. Elecciones Congreso de la República 13 de marzo de 2022. <https://congreso2022.registraduria.gov.co/>
- Unidad de Víctimas (2022). Víctimas socializan agenda con congresistas de curules de paz. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/participacion/victimas-socializan-agenda-con-congresistas-de-curules-de-paz/73069>
- Rutas del Conflicto (2022, 3 de marzo). Curules de paz, en medio del conflicto y la política tradicional. *La Paz en el Terreno*. <https://www.lapazenelterreno.com/curules-paz-medio-conflicto-politica-tradicional-20220303>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP – CERAC [STCIV] (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.
- Triana, N. (2022, 28 de enero). La Registraduría y los problemas con las Circunscripciones de Paz. *Fundación Paz & Reconciliación*. <https://www.pares.com.co/post/la-registradur%C3%Ada-y-los-problemas-con-las-circunscripciones-de-paz>

## Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Medellín (CONPAZ): una experiencia destacada de participación ciudadana en el contexto del Paro Nacional de 2021

*Yeison Camilo García García*

Desde la década de 1980, el Estado colombiano ha procurado la salida negociada al conflicto armado —principalmente con las insurgencias— y la construcción de políticas de paz. Como parte de ese propósito, y en el contexto de los Diálogos de paz con las FARC-EP en el Caguán, el Gobierno Nacional promulgó la Ley 434 del 3 de febrero de 1998. A través de ésta se creó el Consejo Nacional de Paz como un órgano asesor y consultivo del Gobierno que debía contar con participación de la sociedad civil. Su misión fue propender por el logro y mantenimiento de relaciones sociales que aseguraran una paz integral permanente, para lo cual era necesario facilitar la colaboración entre entidades y órganos estatales y priorizar alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno —Ley 434, 1998—.

En noviembre de 2016, cerca de dos décadas después, el Gobierno Nacional y las FARC-EP suscribieron el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Como parte de las herramientas para su implementación, se expidió el Decreto Ley 885 de 2017, a través del cual se modificó la Ley 434 de 1998 y se creó el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, que le otorgó mayor alcance como parte de la Política de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Tras la modificación, el Consejo conservó su naturaleza de órgano asesor, consultivo y participativo; no obstante, a la misión de propender por el logro y mantenimiento de la paz, el decreto nombrado adicionó la función de generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia y no estigmatización.

Este Decreto Ley, que amplía el alcance del Consejo Nacional de Paz de finales de la década de 1990, refrenda a su sucesor como órgano que debe contar con la participación de representantes de distintos sectores de la sociedad civil, de tal modo que continúe siendo un escenario de participación que promueva la paz —entendida como derecho y deber de obligatorio cumplimiento— y genere una cultura favorable para la reconciliación, la convivencia y la no estigmatización en la sociedad colombiana. Aparte de eso, armoniza la misión del Consejo con el contenido del punto 2.2.4 del Acuerdo Final de Paz, con el propósito de asesorar y acompañar a las autoridades locales en los temas de reconciliación, convivencia y no estigmatización, transversales a los Puntos 2 —Participación política—, 3 —Fin del conflicto— y 5 —Víctimas—.

El Decreto Ley también posibilita a la ciudadanía la creación de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, con la

misión de materializar local y participativamente los enfoques territorial y diferencial de la Política de paz y el Acuerdo Final. Así las cosas, en el marco de tales disposiciones, se creó en septiembre de 2017 el Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia —CONPAZ— de Medellín, a través del Decreto 049 de 2017. Ahí se estableció su naturaleza como órgano asesor y consultor del gobierno municipal, así como facilitador de la colaboración armónica entre entidades y organismos públicos, «que garantice al Municipio, a la Administración Municipal y a toda la comunidad medellinense el abordaje, en forma integral y real del tema de la paz, la no estigmatización y coyunturalmente el del posconflicto» (Acuerdo 049, 2017, p. 4).

Durante el encuentro de Consejos Municipales de Paz del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que se realizó en octubre de 2018, se anunció que el CONPAZ empezaría a funcionar en diciembre de ese año. Días antes, integrantes del comité de impulso afirmaron que no había voluntad política de la institucionalidad local para abordar los temas relacionados con el Acuerdo Final, porque la paz —tal como fue concebida por el Gobierno y las FARC— no era prioridad en la agenda de la Administración Municipal del momento (García, 2019). Finalmente, la instalación oficial del CONPAZ se realizó el 12 marzo de 2019, un año y medio después de su creación, con el compromiso de sesionar cuatro veces al año y con la participación de 96 integrantes elegidos por votación, de los cuales 65 representarían a sectores de la sociedad civil<sup>64</sup> y el resto a la institucionalidad local, tanto de la Alcaldía como del Ministerio Público.

Aunque los procesos de creación e inicio del funcionamiento de los Consejos Territoriales fueron valorados como lentos e inefectivos en el país, por lo menos durante los primeros cinco años de implementación del Acuerdo Final (Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía, 2021), en este artículo se presenta la experiencia del CONPAZ de Medellín como un caso destacado de promoción de la participación ciudadana durante el estallido social experimentado a raíz del Paro Nacional de 2021. En respuesta, este órgano diseñó la estrategia de Diálogos Sociales y Políticos para un Pacto por la Construcción de Paz y la Vida Digna en Medellín y activó su primera fase, correspondiente a la realización de las Audiencias Públicas de Paz en las comunas y los corregimientos de la ciudad. Las conflictividades sociales y las alternativas de solución que señalaron las personas participantes han permitido tramitar demandas de distintos actores y sectores movilizados, así como aportar insumos en el proceso de formulación de políticas públicas locales, entre las que se halla la de paz.

---

64 Entre los actores de la sociedad civil que integran el CONPAZ se hallan representantes de organizaciones sociales, pueblos étnicos y campesinos, diversidades sexuales, víctimas del conflicto, excombatientes, etcétera; además de representantes de partidos y movimientos políticos, sindicatos y sectores económicos, jueces y funcionarios judiciales, entre otros.



## 1. La protesta social en un escenario de demandas

En Colombia la protesta social ha tomado fuerza en años recientes como una expresión de acción colectiva enmarcada en el derecho a la participación ciudadana. Evidencia de ello fue el ciclo de movilizaciones

que se desarrolló en las principales ciudades del país, entre los años 2019 y 2021, protagonizado por la ciudadanía que se manifestó en favor de la ampliación de por lo menos cuatro campos de demanda: la democracia, la igualdad, la justicia y la paz. El ejemplo más cercano de ello fueron las jornadas de protesta denominadas como Paro Nacional 28, que comenzaron el 28 de abril de 2021 por convocatoria del Comité de Paro, bajo la consigna: «Es el momento de parar por vida, paz y democracia y contra el nuevo paquetazo de Duque». Inicialmente, sectores sindicales y del movimiento social habían convocado a protestar en rechazo al proyecto de reforma tributaria presentado previamente por Alberto Carrasquilla, ministro de Hacienda y Crédito Público del gobierno del presidente Iván Duque.

La propuesta de reforma tributaria, que pretendía aumentar impuestos a la clase media y el IVA a productos y servicios de primera necesidad, fue el detonante del malestar ciudadano acumulado a causa de la crisis social, económica, política y humanitaria generalizada y profundizada por los efectos de la pandemia del covid-19. No obstante, las demandas del Comité de Paro también incluían insistir en la negociación del Pliego de Emergencia presentado en junio de 2020 al Gobierno, en el marco de las protestas de 2019 y 2020, la cual abarcaba seis puntos: renta básica, intervención y financiación estatal al sistema de salud, derogatoria de los decretos presidenciales de emergencia, defensa de la producción nacional —agropecuaria, industrial y artesanal—, matrícula cero para estudiantes de educación superior y acciones diferenciadas para garantizar los derechos de las mujeres y las diversidades sexuales (Galeano y Garcés, 2021: 43).

Durante las jornadas de protesta social de 2021, el Comité de Paro adicionó dos nuevos puntos al Pliego de Emergencia: implementación del Acuerdo de Paz y poner fin a las masacres y los asesinatos de liderazgos sociales, étnicos, campesinos y de excombatientes de las FARC. Esta extensión de los puntos por negociar con el Gobierno Nacional, que trascendieron el mero rechazo inmediato a la reforma tributaria, se debió a la multiplicidad de reivindicaciones que se traslaparon y le sumaron fuerza a la protesta, a través de un mayor respaldo por parte de la ciudadanía, principalmente en ciudades como Cali, Bogotá y Medellín (Galeano y Garcés, 2021:42). Producto de estas acciones no sólo se derribó el proyecto de reforma tributaria, sino también el de reforma del sistema de salud; asimismo, se presionó la renuncia de funcionarios como el ministro de Hacienda y el comandante de Policía de la ciudad de Cali.

A medida que la protesta social adquiría mayor intensidad, se iba generando un escenario de represión, violencia y vulneraciones a los derechos humanos, que se evidenció en los excesos ejercidos por la

Fuerza Pública contra las personas manifestantes en las principales ciudades. La magnitud fue tal que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —CIDH— realizó una visita al país entre el 8 y 10 de junio de 2021 para evaluar y, en consecuencia, presentar un documento con observaciones y recomendaciones para contribuir a la consolidación de un diálogo nacional como mecanismo para superar los conflictos sociales. En esa misma línea, el Consejo Nacional de Paz exhortó a los Consejos Territoriales a realizar sesiones extraordinarias, con el fin de mediar a través de la constitución de escenarios de diálogo local y regional (CONPAZ, 2021).

Para ese momento, el CONPAZ de Medellín estaba haciendo seguimiento a la movilización ciudadana. De hecho, el 21 de mayo se pronunció en defensa del derecho a la protesta, argumentando que las jornadas eran respuesta a una crisis ocasionada por inequidades acumuladas históricamente. En su comunicado, este órgano rechazó el manejo militar a las protestas realizadas en la ciudad dado a través del Escuadrón Móvil Antidisturbios —ESMAD—, pues consideró que las movilizaciones constituían ejercicios de democracia callejera y eran de corte predominantemente pacífico. En ese sentido, resaltó que:

[...] no se trata tanto de una movilización dinamizada por sindicatos o estudiantes, es sobre todo una movilización de periferias [...] Prevalecen la creación cultural, las expresiones desde lo estético, lo artístico [...] Todo esto movido por jóvenes, que nos están señalando nuevos valores de una cultura política diferente. (CONPAZ, 2021, p. 3)

## 2. El diálogo social y político como estrategia participativa

Aparte de pronunciarse sobre la situación de violencia en torno a las jornadas de protesta social del Paro Nacional del 28A, solicitando la intervención inmediata del Ministerio Público, el CONPAZ creó una Comisión Mixta para el relacionamiento político-institucional. Esta instancia, avalada por la Alcaldía en la sesión del 18 de junio de 2021, se encargó de consolidar operativa y metodológicamente la estrategia de mediación del CONPAZ, denominada Diálogos Sociales y Políticos para un Pacto por la Construcción de Paz y la Vida Digna en Medellín. Aquella estrategia se planteó con el propósito amplio de trabajar en la búsqueda de soluciones políticas y no violentas a los problemas y demandas históricas de las comunidades, reconociendo las propuestas de solución ideadas por estas de manera participativa.

Los Diálogos Sociales y Políticos fueron concebidos por la Comisión Mixta como un escenario de participación ciudadana con tres objetivos específicos: i) promover el respeto y la dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social; ii) avanzar en la construcción de acuerdos para la generación de un pacto por la vida digna y la construcción de paz en Medellín; y iii) facilitar el abordaje de las

demandas y propuestas de la ciudadanía que habita las comunas y los corregimientos de la ciudad (CONPAZ, 2022a). A su vez, esta estrategia constó de tres fases o etapas de implementación:

- Fase 1. Audiencias Públicas de Paz con el objetivo de promover la escucha comunitaria para elevar el trámite de demandas, necesidades y problemáticas específicas ante las entidades institucionales.
- Fase 2. Mesas de interlocución política con el objetivo de materializar un diálogo más focalizado en las agendas de paz territorial de las organizaciones sociales y comunitarias participantes.
- Fase 3. Pacto por la Paz y la Vida Digna con un carácter vinculante por parte de la Administración Municipal —ahora Distrital— y el despliegue institucional necesario para su cumplimiento, lo que implica suscribir el pacto, ya sea en una asamblea de ciudad, un cabildo abierto u otro espacio pertinente (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022).

La primera fase de la estrategia de Diálogos Sociales y Políticos, correspondiente a las Audiencias Públicas de Paz, se desarrolló entre octubre de 2021 y septiembre de 2022. En total, se realizaron seis encuentros zonales, que abarcaron las 16 comunas de Medellín; cinco corregimentales, con participación de la ruralidad; ocho poblacionales, parajuventudes, niñez, mujeres, comunidad diversa, víctimas del conflicto armado, líderes estudiantiles, sujetos étnicos y personas migrantes y refugiadas; y una temática, sobre prevención del reclutamiento en niños, niñas, adolescentes y jóvenes —NNAJ—. En estos 20 encuentros, que generalmente se realizaron en escenarios educativos y culturales, se estimó la participación de aproximadamente 1655 personas de los barrios y corregimientos de la ciudad (CONPAZ, 2022b).

Previo a la realización de las Audiencias Públicas Paz, las comunidades debieron sostener encuentros preparatorios, durante los cuales priorizaron autónomamente los temas que consideraban relevantes en sus barrios y veredas. Con esto, se potenció la participación de 73 organizaciones sociales y comunitarias y los liderazgos arraigados en los territorios, donde desarrollan procesos colectivos en torno a sus agendas ambientales, culturales, poblacionales, de hábitat y de paz urbana (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022). Posteriormente, durante las Audiencias, las personas participantes realizaron un mapeo de 133 conflictividades de orden estructural presentes en sus territorios o grupos poblacionales, las cuales se abordarían en las mesas de interlocución política de la segunda fase de los Diálogos Sociales y Políticos.

Conflictividad	Descripción
Violencias urbanas y violencias basadas en género —violencias con enfoque diferencial, dinámicas urbanas del conflicto armado, seguridad y convivencia—	Comprende fenómenos como la explotación sexual y comercial de NNA; el reclutamiento, el uso y la utilización de NNA por parte de grupos armados; las violencias basadas en género y la estigmatización de las disidencias sexuales; el desplazamiento intraurbano y el loteo de tierras por parte de grupos armados, y el hostigamiento y persecución a líderes y lideresas sociales por grupos armados y la Fuerza Pública.
Vivienda, hábitat y derecho a la ciudad —modelo de ciudad y acceso a los derechos—	Los principales problemas se expresan en clave de la Política de moradores; la regulación de proyectos de expansión urbanística y de vivienda privada que causan diferentes tipos de vulneración de derechos —desplazamiento, estigmatización, destrucción de ecosistemas, valorización del suelo y los servicios, etc.—; el establecimiento de garantías para la población de venteros y venteras, personas en situación de calle y ocupación del espacio público; el fortalecimiento de Planes de Vida Barriales; el rechazo al Proyecto de Ley 210C-2021 que busca aumentar las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y el control a la porcicultura, agroindustria y afectación de humedales ante la poca regulación de los desechos tóxicos y las prácticas de producción y explotación del suelo.
Arte y cultura para la paz —infraestructura, nociones y voluntad institucional—	Enuncia la necesidad de garantías para la permanencia de los procesos artísticos y culturales, y la carencia de espacios culturales en corregimientos y barrios de las zonas altas de la ciudad.
Participación, incidencia política y protesta social —legitimidad institucional y garantías para la participación—	Se entienden problemáticas relacionadas con la cooptación de escenarios de decisión local como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL) que promueven prácticas clientelares para acaparar presupuesto participativo; la estigmatización de la protesta social, represión policial y nulas garantías para la movilización social; y las limitaciones para la participación política de NNA y jóvenes de la ciudad.

**Fuente: elaboración propia con datos de CONPAZ (2022b) y Corporación Viva la Ciudadanía (2022)**

Durante las Audiencias Públicas de Paz, las personas participantes también indicaron 27 alternativas de solución de las conflictividades, que se denominaron iniciativas de paz y se recogieron a modo de propuestas georreferenciadas por comunas, corregimientos y en el ámbito de la ciudad. Entre aquellas iniciativas derivadas del mapeo, y que están asociadas con tres ejes temáticos: i) cultura y formación para la paz, ii) incidencia política y iii) derecho a la ciudad, se hallan propuestas para la creación de nuevos escenarios, procesos y programas enfocados en temas y poblaciones específicas de los

contextos urbano y rural, así como la reactivación o el fortalecimiento de otros que posibilitarían la planeación, investigación, intervención y diálogo permanente entre la sociedad civil y la institucionalidad local.

Alternativa	Descripción
Cultura y formación para la paz	Escuelas Sororas de Paz con Justicia de Género; Escuela de Memoria y Paz Territorial; Circuito de organizaciones artísticas y culturales: Parque de la Identidad; cátedras de prevención de VBG —Violencias Basadas en Género— en instituciones educativas; Festival Rural Intercorregimental por la Paz; investigación participativa de usos del suelo y niveles de contaminación del aire; Mesa Intercultural Étnica; Distrito Rural Campesino y Agrícola; fortalecimiento de las instancias de participación juvenil como CMJ —Consejo Municipal de Juventud—, PMJ —Plataforma Municipal Juvenil— y los Comités Escolares de Convivencia; Reactivación del programa Tomarnos el Mundo u otros que atiendan la salud mental y emocional, y Casa de la Memoria Itinerante.
Incidencia política	Comités subsectoriales; Plan de Acción de Prevención de la ESCNNA —Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes—; Plan de Acción de Prevención del Reclutamiento; cocreación de protocolos y rutas de atención de VBG en las instituciones educativas; campañas de sensibilización contra la transfobia y por los derechos sexuales y reproductivos; actualización de la Política Pública de Juventud; Red de Protección y Cuidado; Mesa de Cuidadores y Cuidadoras; planes comunales de cultura, comunicación y construcción de paz; ampliación de estrategias de acceso a la información; cocreación institucional-comunitaria de formulación de proyectos y convocatorias, y focalización de la oferta institucional hacia la comunidad LGBTIQ+ en el acceso a derechos fundamentales.
Derecho a la ciudad	Planes de vida barriales; planes veredales; Política Pública de Agricultura y Soberanía Alimentaria; audiencias públicas permanentes de los proyectos de infraestructura y planeación; diálogos participativos y vinculantes sobre la actualización del POT —Plan de Ordenamiento Territorial—; fortalecimiento de programas de huertas familiares, y procesos de legalización de predios y estrategias de prevención del loteo de tierras.

**Fuente: elaboración propia con datos de CONPAZ (2022b) y Corporación Viva la Ciudadanía (2022)**

A partir de este mapeo de conflictividades, realizado en el marco de las Audiencias Públicas de Paz, se construyó un instrumento asociado con los canales y las rutas de trámite que implicaría la ejecución de las propuestas de solución, planteadas a modo de iniciativas de paz. En efecto:

[...] se construyó una matriz de seguimiento a las demandas específicas, las cuales se enrutan en los niveles de atención institucional con los gestores territoriales y promotores de los distintos programas y proyectos que comprenden las comunas

de la ciudad. El ejercicio posterior a la implementación de la primera etapa consistirá en el abordaje técnico de cada una de las demandas específicas a partir de su viabilidad en la oferta institucional, es decir, el desarrollo de un ejercicio de identificación de cuáles programas y proyectos existentes pueden atender dichas problemáticas. (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022, p. 23)

Pero no todas las propuestas de atención de conflictividades han implicado rutas a mediano plazo; también hubo algunas que se tramitaron con la institucionalidad local a la par que se fueron desarrollando las Audiencias Públicas de Paz (D. Herrera<sup>65</sup>, comunicación personal, 12 de abril de 2023). Un ejemplo de ello fue el caso de la Corporación Tallerarte, un proceso cultural que tiene alrededor de tres décadas de trayectoria promoviendo el trabajo artístico comunitario en la Comuna 6 —Doce de Octubre—, y que se encontraba en proceso de desalojo, pues su sede está al interior de la Institución Educativa El Progreso. A partir del acompañamiento y la interlocución del CONPAZ, se estableció un proceso de negociación con distintas secretarías competentes, como las de Educación y Cultura, para la búsqueda de alternativas de solución orientadas a mitigar el proceso de desalojo y defender la permanencia de este proceso de construcción de memoria y paz en el territorio (C. Flórez<sup>66</sup>, comunicación personal, 24 de abril de 2023).

### **3. Las Audiencias permitieron retroalimentar políticas públicas**

Hasta antes del inicio de la estrategia de los Diálogos Sociales y Políticos, el CONPAZ tenía poco reconocimiento en Medellín, en parte debido a su corta existencia; para ese momento, la ciudadanía desconocía su carácter, sus alcances y los niveles de articulación que podía establecer con comunidades e institucionalidad estatal. Ante esto, el desarrollo progresivo de la estrategia también posibilitó su fortalecimiento interno en por lo menos dos sentidos: i) como órgano capaz de abordar conflictividades en función de construir agendas de paz mediante dinámicas participativas más directas que las institucionales, a pesar de sus limitados recursos para operación; y ii) como órgano capaz de relacionarse efectivamente con la institucionalidad para realizar ejercicios de construcción de confianza e incidencia política en torno a las iniciativas de paz identificadas por las comunidades.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la capacidad de incidencia política del CONPAZ le ha permitido relacionarse con distintas secretarías y dependencias de la Administración Municipal —ahora Distrital— para desarrollar acciones enmarcadas en las propuestas de resolución de las conflictividades. Además, los ejercicios de sistematización realizados por las personas electas como consejeras han servido para establecer discusiones y aportar simultáneamente a la elaboración

---

<sup>65</sup> Entrevista a Diego Herrera Duque, consejero de Paz por las organizaciones que trabajan por el logro de la paz en la ciudad.

<sup>66</sup> Entrevista a Camila Flórez, integrante de la Corporación Tallerarte.

de lineamientos para la retroalimentación y fortalecimiento de los procesos de formulación o actualización de cuatro políticas públicas locales (V. Tabares<sup>67</sup>, comunicación personal, 8 de febrero de 2023): Paz, No-violencia, Reconciliación y No Estigmatización; Seguridad y Convivencia; Derechos Humanos, y Organizaciones de la Sociedad Civil (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022).

Política pública	Estado de la política	Nivel de retroalimentación	Hallazgos
Política Pública de Paz, No-Violencia, Reconciliación y No-Estigmatización	Formulación-socialización	Contrastación de componentes de formulación del problema público	En esta etapa de la política pública se identificó que los diferentes componentes no reconocen problemas que se han logrado recoger de las Audiencias Públicas de Paz. Se precisó la importancia de la inclusión de las necesidades y problemáticas expresadas en los Diálogos Sociales y Políticos como parte relevante para la estructuración del problema público y la posterior construcción del componente de alternativas de solución de la política pública.
Política Pública de Seguridad y Convivencia	Actualización	Incorporación a los planes locales de seguridad y convivencia	La identificación de los problemas en términos de seguridad, asociados con asuntos como el impacto del conflicto urbano en la descomposición del tejido social, tal como lo evidenció el mapeo de conflictividades de los Diálogos Sociales y Políticos, permitiría vincular los hallazgos a los procesos de formulación de los planes locales de seguridad y convivencia que contempla la política pública.
Política Pública de Derechos Humanos	Formulación	Actualización de conflictividades	Aportes desde el mapeo de conflictividades y las propuestas de construcción de paz en temas de derechos humanos.
Política Pública de las Organizaciones de la Sociedad Civil	Actualización	Actualización de conflictividades y apertura de nuevas percepciones para el fortalecimiento de las organizaciones sociales de la ciudad	Aportes relacionados con el mapeo de propuestas e iniciativas expresadas por los actores que participaron en la primera etapa de los Diálogos Sociales y Políticos. De igual modo, se retroalimentó la política pública en función de la actualización de las diferentes organizaciones sociales y comunitarias que lideran procesos de participación ciudadana y construcción de paz territorial, para lo cual se puso a disposición un directorio de actores.

**Fuente: elaboración propia con datos de Corporación Viva la Ciudadanía (2022)**

Respecto a la Política Pública de Paz, No-Violencia, Reconciliación y No-Estigmatización, es de precisar que el CONPAZ ha aportado elementos para dos de sus cuatro fases de formulación. En la segunda fase, se estableció una mesa de interlocución con la Administración en la cual se enfatizaron los principales hallazgos del mapeo de conflictividades

<sup>67</sup> Entrevista a Verónica Tabares, exconsejera de paz por las organizaciones que trabajan por el logro de la paz en la ciudad.



para que fuesen tenidos en cuenta en el proceso técnico-participativo de definición del problema público. Actualmente, en la tercera fase, correspondiente a la definición de las alternativas de solución y el proceso reglamentario, el CONPAZ ha participado en dos escenarios: una mesa de interlocución y un escenario de socialización en el que se expusieron los elementos del mapeo de alternativas que quedaron incluidos en la Política; entre ellos se hallan el ordenamiento territorial para la paz, la elaboración de un sistema de información para la paz y el posicionamiento de un movimiento social por la paz (C. Saldarriaga<sup>68</sup>, comunicación personal, 27 de abril de 2023).

#### 4. A manera de conclusiones

La experiencia del Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia —CONPAZ— de Medellín, a partir del diseño e implementación de la estrategia de Diálogos Sociales y Políticos, y puntualmente del desarrollo de la primera fase por parte de la Comisión Mixta, evidencia que este órgano propició sistemáticamente la participación ciudadana durante el estallido social experimentado con ocasión del Paro Nacional de 2021. Precisamente por ello, organizaciones de la sociedad civil de la ciudad lo reconocen como «un ejercicio de participación y negociación ciudadana innovador y prometedor en tanto busca restaurar confianzas y restablecer las posibilidades de diálogo en aras de abrir los canales para la incidencia política de las agendas de construcción de paz territorial» (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022, p. 19).

En efecto, los escenarios de discusión zonales, corregimentales y sectoriales, propiciados a través de las Audiencias Públicas de Paz en un contexto de descontento social, permitieron mapear participativamente las conflictividades y las alternativas de solución propuestas por las organizaciones de la sociedad civil y los liderazgos de las comunas y los corregimientos de la ciudad. Por lo tanto, se considera que la estrategia implementada por el CONPAZ fue importante no sólo para la concertación de agendas de paz urbana, sino también para «la ampliación de escenarios de participación política constantes que permitiesen abordar las conflictividades y problemáticas sociales de manera oportuna por parte de la oferta institucional y demás planes, programas y proyectos destinados pertinentemente a su tratamiento» (Corporación Viva la Ciudadanía, 2022, p. 19).

Sin embargo, el desarrollo de esta fase también evidenció algunos retos que este órgano afrontará durante las etapas posteriores a las Audiencias Públicas de Paz. Entre ellos se halla posicionar un movimiento social por la paz que continúe incidiendo políticamente para articular los componentes de paz de los diferentes planes, programas, secretarías y proyectos de la Alcaldía de Medellín en un Sistema de Información Distrital para la Paz. Este, a su vez, debería contribuir a la gestión de políticas —con sus respectivos recursos— destinados al fortalecimiento de las agendas y apuestas de construcción de paz territorial de las organizaciones de la sociedad civil (CONPAZ, 2022b).

<sup>68</sup> Entrevista a Carolina Saldarriaga, subsecretaria de Construcción de Paz Territorial de la Secretaría de la No-Violencia, Alcaldía de Medellín.



Otro reto importante que tiene el CONPAZ es insistir permanentemente en la implementación del Acuerdo Final, lo que implica «avanzar en la ruta de paz territorial y justicia restaurativa para Medellín, a partir de la articulación, formulación, transversalización e implementación concertada de las políticas públicas de paz territorial, seguridad, derechos humanos, víctimas y reincorporación» (CONPAZ, 2022b, p. 13). Justamente con esa finalidad, este órgano pretende alcanzar, en la tercera fase de los Diálogos Sociales y Políticos, la articulación estratégica de una agenda de paz entre la sociedad civil y la Administración Distrital que se explicita mediante el Pacto por la Construcción de Paz y la Vida Digna en Medellín.

Vista de ese modo, la experiencia del CONPAZ ha incidido en la implementación de tareas participativas del Acuerdo Final, en la medida en que ha propiciado la participación ciudadana de distintos actores y sectores de la sociedad civil, con sus respectivas agendas reivindicativas, y ha sistematizado las propuestas que aquellos han expresado en distintos escenarios de diálogo para generar insumos útiles. Finalmente, estos les han permitido incidir ante la Alcaldía de Medellín en los procesos de elaboración de políticas públicas y la ejecución de alternativas de solución a las conflictividades, relacionadas con los temas de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización, y transversales a tres puntos del Acuerdo Final:

- Punto 2. Participación política: el CONPAZ promovió la apertura democrática, reconociendo que “la construcción de la paz requiere una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (OACP, 2016, p. 15). En consecuencia, comunidades y organizaciones participaron en escenarios de diálogo, como lo fueron las Audiencias Públicas, para plantear demandas asociadas con la protesta social, establecer acuerdos con la Administración y definir mecanismos de seguimiento. Es decir que se abrieron escenarios de participación para incidir en la gestión pública de las conflictividades presentes en las comunas y los corregimientos de la ciudad.
- Punto 3. Fin del conflicto: el CONPAZ posibilitó la participación de firmantes del Acuerdo Final, que realizan su proceso de reincorporación política y socioeconómica en la ciudad, en escenarios de diálogo. En aquellos, participaron en el desarrollo de discusiones y el planteamiento de alternativas de solución relacionadas con asuntos públicos, a raíz de lo cual se podrían “generar condiciones a corto y largo plazo que faciliten que los ex combatientes de FARC construyan proyectos de vida dentro de la civilidad” (OACP, 2016, p. 19).
- Punto 5. Víctimas: el CONPAZ canalizó alternativas de solución para una parte de las conflictividades que afectan, entre otras poblaciones, a las víctimas residentes en las comunas y corregimientos de la ciudad. Una vez sean implementadas

por la Administración, tales propuestas podrían aportar a la satisfacción de los derechos de las víctimas y contribuir a alcanzar condiciones favorables para la convivencia, la reconciliación, la no repetición y, en general, la transición del conflicto armado a la paz en Medellín (OACP, 2016).

## Referencias

- Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía. (2021). *Informe Dos. Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final*. [https://viva.org.co/cajavirtual/A\\_Informe\\_II\\_OPIAF.pdf](https://viva.org.co/cajavirtual/A_Informe_II_OPIAF.pdf)
- Galeano, M. y Garcés, S. (2021). Notas sobre un “estallido social” en Colombia. *El Paro Nacional 28A. Revista 100 Días vistos por CINEP/PPP, (102), 41-52.*
- García, Y. (2019, marzo 12). Por fin instalaron el Conpaz de Medellín. Agencia de Prensa IPC. <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/tag/conpaz/>

## Leyes y normas

- Acuerdo 049 de 2017. (2017, 15 de septiembre). Alcaldía de Medellín. Gaceta oficial No. 4.469. <https://kavilando.org/images/stories/documentos/Conpaz-decreto.pdf>.
- Consejo Territorial de Paz Reconciliación y Convivencia [CONPAZ Medellín]. (20 de mayo de 2021). Pronunciamiento del CONPAZ.
- Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia [CONPAZ Medellín]. (2022a). *Diálogos Sociales y Políticos para un Pacto por la Paz y la Vida Digna en Medellín* [diapositivas de PowerPoint].
- Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia [CONPAZ Medellín]. (2022b). *Evaluación. Fase de Audiencias Públicas de Paz. Diálogos Sociales y Políticos* [diapositivas de PowerPoint].
- Corporación Viva la Ciudadanía. (2022). *Sistematización de la experiencia: Diálogos Sociales y Políticos para un Pacto por la Construcción de Paz y la Vida Digna en Medellín. Recuperación de la experiencia, Fase I, Audiencias Públicas de Paz.*
- Decreto Ley 885 de 2017. (2017, 26 de mayo). Congreso de la República. Diario oficial No. 50.245. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0885\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0885_2017.html)
- Ley 484 de 1998. (1998, 3 de febrero). Congreso de la República. Diario oficial No. 43.231. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1660094#:~:text=\(febrero%2003\)-,por%20la%20cual%20se%20crea%20el%20Consejo%20Nacional%20de%20Paz,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=DECRETA%3A,de%20Estado%2C%20permanente%20y%20participativa.](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1660094#:~:text=(febrero%2003)-,por%20la%20cual%20se%20crea%20el%20Consejo%20Nacional%20de%20Paz,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.&text=DECRETA%3A,de%20Estado%2C%20permanente%20y%20participativa.)

Oficina del Alto Comisionado para la Paz [OACP]. *El Acuerdo Final de paz. La oportunidad para construir paz*. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a874f254.pdf>

## 4. Conclusiones y recomendaciones

La llegada del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez parece haber marcado un clima más favorable para la participación ciudadana y las negociaciones de paz. En esa medida, al término del segundo ciclo de diálogos entre el gobierno Petro y el ELN, las partes anunciaron el 10 de marzo de 2023 la suscripción del Acuerdo de México —Acuerdo n. 6—, el cual actualiza el contenido general de los puntos de la agenda de negociación que venían del proceso empezado en La Habana en 2012. La estructura de esta nueva agenda consiste en: 1) La participación de la sociedad en la construcción de la paz; 2) Democracia para la paz; 3) Transformaciones para la paz; 4) Víctimas; 5) Fin del conflicto armado; y 6) Plan general de Ejecución de los acuerdos entre el Gobierno nacional y el Ejército de Liberación Nacional —ELN—.

El punto 1, de participación de la sociedad, reconoce la centralidad del proceso de participación para el acuerdo y la diversidad de expresiones políticas de las organizaciones sociales, pero también de los gremios. El segundo punto consagra como propósito el diálogo entre «diversos actores convocados» para la identificación de las múltiples causas del conflicto social armado. Uno de sus objetivos es «Incentivar la participación de la sociedad en la construcción del poder ciudadano» (Acuerdo de México, 2023, p. 3). El punto 3, Transformaciones para la paz, aterriza el proceso de participación en políticas públicas, pues busca «pactar políticas y un plan integral de transformaciones» (Acuerdo de México, 2023, p. 3), el cual sortearía el «problema agrario histórico», la pobreza y la desigualdad, y «planes de desarrollo alternativos» de carácter comunitario u étnico. Todo este plan integral deberá ser armonizado «con los planes nacionales de desarrollo» (Acuerdo de México, 2023, p. 4).

Al mes siguiente se suscribió el «Primer Acuerdo de Cuba» —Acuerdo n. 9—, sobre participación, que estableció que «el desarrollo del proceso de participación [que] abarca los tres primeros puntos [...] se desarrollará [con fecha límite] hasta el mes de mayo de 2025» (Primer Acuerdo de Cuba, 2023, p. 2). Allí se ratificó la importancia de la participación de la sociedad civil en la medida en que es el primer punto de la agenda y constituye la base sobre la cual se nuclean los acuerdos. Al tiempo, creó el Comité Nacional de Participación —CNP— «como instancia especial transitoria articulada a la Mesa de Diálogos de Paz» (2023, p. 4).

Sin embargo, el anterior panorama contrasta con el balance efectivo de la participación en la implementación del AFP, que es un mapa de claroscuros. A siete años de la firma del Acuerdo hay logros innegables en materia de participación ciudadana, como la formulación participativa de los PDET, la puesta en marcha del Estatuto de Oposición, las CTEP, la participación en el SIP, entre otros. Sin embargo, persisten grandes rezagos, profundizados por la simulación en la implementación del Acuerdo durante el gobierno de Iván Duque,

y que no han sido gestionados de manera satisfactoria en el marco del actual. Tal es el caso de las garantías de seguridad para el ejercicio de la política y los liderazgos sociales, la apuesta decidida por la garantía del derecho a la protesta como parte de un nuevo modelo de diálogo social, la actualización de los entornos habilitantes para la planeación participativa, o la incorporación en todas las políticas de Estado de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

A pesar de avances sectoriales y temáticos importantes, en términos de arquitectura institucional para la participación en las políticas de paz aún hay temas pendientes, especialmente en lo referente a la consolidación de canales permanentes de participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final de Paz —AFP— y de la política de Paz Total, al igual que en el reconocimiento de formas autónomas de acción colectiva sobre estos temas.

En relación con el balance de las tareas participativas, como se señaló en el capítulo correspondiente, del Informe DOS al Informe TRES de este Observatorio los avances los representan unos pocos puntos porcentuales. De ese modo, las tareas con nivel de cumplimiento completo pasaron del 8 % al 11 %, con nivel mínimo del 31 % al 35 % y con ningún cumplimiento del 28 % al 26 %. En el caso del nivel intermedio, este pasó del 33 % al 28 %. Lo anterior significa que hubo un ligero avance porcentual en las tareas con calificación completa y que hubo menos tareas con ningún nivel de implementación, pero, al tiempo, las tareas con nivel de cumplimiento mínimo aumentaron. Las tareas en los capítulos sobre Participación Política y Fin del Conflicto incluso mostraron algunos retrocesos.

El análisis de instrumentos específicos como los CTEP y el Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Medellín, por su parte, arrojan distintos aprendizajes. En el primer caso se evidencia cómo las CTEP avanzaron en mayor medida gracias al impulso de las organizaciones sociales y comunidades que han reconocido el potencial transformador de estas curules, en cuanto espacios de representación política de las víctimas y las comunidades históricamente excluidas del ejercicio del poder político. En ese orden, la implementación ciudadana y social del AFP ha permitido adelantar el objetivo del Punto 2 de apertura democrática como condición de construcción de paz. Sin embargo, persisten retos en materia de funcionamiento y limitaciones externas relacionadas con la situación de violencia social y política de los territorios, la ausencia de garantías plenas para el ejercicio de campañas, al igual que restricciones y falencias estructurales del sistema electoral colombiano.

Con respecto a la experiencia del Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia de Medellín —CONPAZ— en el contexto del Paro Nacional de 2021, se hace patente una buena práctica de propiciamiento del diálogo social y la participación en contextos de conflictividad. Los escenarios de discusión zonales, corregimentales y sectoriales, fomentados a través de las Audiencias Públicas de Paz en un marco de descontento social, permitieron mapear participativamente

las conflictividades y las alternativas de solución propuestas por las organizaciones de la sociedad civil y los liderazgos de las comunas y los corregimientos de la ciudad. Dentro de los retos se halla articular las posibilidades del CONPAZ con las dinámicas propias de los movimientos sociales de la ciudad, e identificar el rol que puede desempeñar en la ruta de paz territorial y justicia restaurativa para Medellín, a partir de la articulación, formulación, transversalización e implementación concertada de las políticas públicas de paz territorial, seguridad, derechos humanos, víctimas y reincorporación.

Dado este panorama político y social de tensiones y posibilidades, en el OPIAF mantenemos la perspectiva presentada en el Informe DOS y confiamos:

[en] 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 (OPIAF, 2021, p. 93).

De modo que, a partir de las conclusiones de este informe, recomendamos:

1. Al gobierno nacional, propiciar la construcción participativa y la articulación de estrategias que garanticen la participación ciudadana en la implementación del AFP y de las políticas de paz, en especial lo contemplado dentro de la política de Paz Total.
  - En relación con el Punto 1, es necesario contar con una estrategia de participación ciudadana efectiva e incidente en la puesta en marcha del Sistema Nacional de Reforma Agraria para el impulso de lo relativo al cierre de la frontera agrícola y la constitución de las Zonas de Reserva Campesina, así como la consecución de los Planes Nacionales de la Reforma Rural. Igualmente, es importante una revisión participativa de los PDET y de los PATR para fortalecer las propuestas ciudadanas no incluidas y superar los obstáculos metodológicos.
  - Con respecto al Punto 2, es urgente tomar medidas para el cumplimiento de las tareas atinentes a la planeación y presupuestación participativa, control y veeduría ciudadana y medidas efectivas para promover una mayor participación

en la política nacional, regional y local de todos los sectores, especialmente de poblaciones históricamente excluidas y de mujeres. Particularmente, la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa debe acompañarse de la revisión y la reforma de la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994). Aunado a esto, la revisión de la Política Pública de Participación Ciudadana debe tener en cuenta las tareas participativas del AFP y los lineamientos emanados del Espacio Nacional de Participación y articulados alrededor de la propuesta de Ley de Garantías para la Participación Ciudadana. Complementariamente, se debe impulsar una Ley de Garantías para la Protesta Social y la Manifestación Pública<sup>69</sup>, contemplando los lineamientos también emanados del Espacio Nacional de Participación. Estas medidas han de tener una ruta de articulación con las instancias de participación del AFP como la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos —IEANPE— y la Instancia Especial de Mujeres. Asimismo, deben tomarse medidas para la elaboración y presentación al Congreso de la República de una reforma política con participación ciudadana, así como el impulso e implementación de la reforma electoral a partir de las recomendaciones de la Misión Especial Electoral. Por último, es urgente la integración y funcionamiento de todos los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política —SISEP— para atender la situación de violencia social y política en los territorios y brindar las garantías suficientes para el ejercicio de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz —CTEP—.

- Lo relativo al Punto 3 se concentra en la necesidad de actuar institucionalmente frente al Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios y garantizar el funcionamiento continuo de la Instancia de Alto Nivel del SISEP.
- Para el Punto 4, es imperativo garantizar y concretar el enfoque participativo de la revisión del PNIS, considerando las diversas denuncias y las propuestas comunitarias generadas en las asambleas comunitarias y que fueron rechazadas durante el gobierno Duque. En ese sentido, se debe garantizar una metodología participativa, incluyente y

<sup>69</sup> Actualmente, en la Cámara de Representantes se encuentra radicado el Proyecto de Ley Estatutaria No. 270/2023 “Por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones” redactado e impulsado por organizaciones de la sociedad civil, plataformas de Derechos Humanos, víctimas de violencia policial, congresistas y entidades del Gobierno, que recoge las disposiciones del AFP, las propuestas del Espacio Nacional de Participación de 2017, los lineamientos internacionales, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, así como experiencias locales y nacionales sobre el tema. Para ampliar sobre el proceso de construcción del Proyecto de Ley, véase <https://participando.co/protesta/>

- con enfoque diferencial y territorial. También es necesario impulsar las tareas participativas sobre la prevención y atención del consumo, con articulación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033.
  - Con respecto al Punto 5, es prioritario garantizar explícitamente la participación ciudadana en la Instancia de Articulación entre el Gobierno nacional y la JEP, a través de las instancias participativas del AFP. Por último, es necesario aclarar la articulación entre las instancias de reincorporación ya en funcionamiento y el nuevo Programa de Reincorporación Integral. En cuanto al tema de víctimas, debe garantizarse la participación de las víctimas en la reforma de la Ley 1448 de 2015, teniendo en cuenta sus particularidades territoriales y necesidades de diverso tipo.
  - Frente al Punto 6, es menester atender el problema de desarticulación entre CSIVI y IEANPE y la Instancia Especial de Mujeres. Con respecto al enfoque étnico, se debe avanzar en la consulta previa con comunidades étnicas para la implementación de las medidas del AFP y atender las disposiciones contrarias al enfoque étnico implementadas por el gobierno Duque en el PNIS. También resulta relevante vincular las instancias étnicas y las reformas contempladas con respecto a la planeación participativa en la elaboración de las políticas de ordenamiento territorial, garantizando, por ejemplo, la participación de la IEANPE en la elaboración de la Política Pública para la Erradicación del Racismo y la Discriminación Racial. En cuanto al enfoque de género, es necesario reglamentar la articulación del Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género —VGB— con la Instancia Especial de Mujeres y el SISEP. En última instancia, se deben tener en cuenta las recomendaciones de las organizaciones sociales y comunitarias y de la ciudadanía en general para el fortalecimiento de los mecanismos periódicos de rendición de cuentas, entre ellos, el SIPO.
2. Al Gobierno Nacional y a los Gobiernos territoriales a que, en marco del ajuste de la institucionalidad para la paz, el diseño de planes, programas y estrategias de implementación, reformen los diseños institucionales y estratégicos centralistas, es decir, aquellos que concentran decisiones y recursos en las entidades del orden nacional, dejando a las entidades y sociedades en el territorio como meros testigos de la implementación. El centralismo en la toma de decisiones y en la ejecución de las



mismas es una barrera para la participación efectiva de la ciudadanía.

3. A los mandatarios locales, recomendamos profundizar las apuestas por la construcción participativa de la paz en dimensión territorial y de la reconciliación mediante instancias como los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. En particular, se recomienda:
  - Fomentar la participación en las instancias y mecanismos que diseñe el gobierno nacional para la puesta en marcha de los Sistemas de Reforma Agraria y de Administración del Territorio, que son dos de los instrumentos más poderosos propuestos por el Gobierno nacional para el cumplimiento del primer punto del Acuerdo Final.
  - Promover y apoyar la creación de comités de tierras conformados por comunidades campesinas como mecanismos de impulso a la implementación de la RRI, disponiendo de profesionales del derecho que apoyen su labor y presten asesoría a los campesinos, así como la generación de espacios multiactor para el abordaje y resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.
  - Articular los planes territoriales de desarrollo con los Planes de Acción para la Transformación Territorial construidos participativamente en el marco de los PDET.
  - Identificar y garantizar la participación de las organizaciones sociales que trabajan en el municipio o departamento, tanto las que hacen parte de espacios institucionales de participación (consejos de paz, reconciliación y convivencia; mesas de víctimas; consejos de planeación, entre otros) como las que no. Esto implica la promoción y la protección de su derecho a deliberar e incidir sobre los asuntos que les corresponden en sus territorios.
  - Incorporar en las políticas de carácter territorial el reconocimiento de la protesta y la movilización social como herramientas para el ejercicio de derechos. Para tal efecto pueden construirse protocolos específicos que incorporen la normatividad internacional y nacional vigente en la materia, puesta en práctica en un conjunto de principios, enfoques, definiciones, instancias de coordinación y acciones específicas.
  - Construir, difundir y promover el Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios, implementando medidas de prevención, seguridad y protección con enfoque de derechos, étnico, de

género, territorial y diferenciales orientadas a preservar los procesos comunitarios y sociales de la población objeto del Programa.

- Promover estrategias de autoprotección y estimular la articulación de redes por parte de comunidades y organizaciones en los territorios.
  - Articular con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y el Ministerio de Justicia para establecer el horizonte orientador del accionar territorial, así como las funciones de los gobiernos territoriales en el marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.
  - Fortalecer los procesos de planeación local en torno a la construcción y ejecución participativa de la Política Pública de Víctimas, priorizando estrategias de atención y asistencia a las víctimas, atención humanitaria, retorno y reubicación, acompañamiento para la aceleración del pago de indemnizaciones administrativas, y construcción de iniciativas de cultura de paz, y memoria y verdad.
  - Proponer y establecer mecanismos de articulación entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales para la inclusión en las mesas de diálogo y la construcción de escenarios participativos en los que la sociedad pueda intervenir.
4. A la comunidad internacional, mantener la cooperación técnica, financiera y el intercambio de experiencias dirigidas a la sociedad civil colombiana en materia de construcción de paz, entornos habilitantes para la participación ciudadana, formación política y modelos de participación y diálogo social.
- Es importante mantener el apoyo para la consolidación de entornos habilitantes de participación ciudadana y fortalecimiento organizativo, mediante cooperación técnica y financiera dirigida a organizaciones de la sociedad civil;
  - Contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales para la implementación del Acuerdo Final y para la coordinación interinstitucional;
  - Mantener el apoyo a la implementación de puntos específicos del Acuerdo Final e impulsar la implementación integral del mismo.
5. Y a las organizaciones sociales, comunidades y ciudadanía en general, preservar y potenciar la participación en las instancias y espacios creados por el AFP, así como continuar con el control

ciudadano y la veeduría respecto al cumplimiento de las tareas participativas, en términos de una participación ciudadana incidente, efectiva e integral, con las garantías suficientes. Asimismo, involucrarse activamente en los espacios participativos creados en el marco de la Mesa de Conversaciones con el ELN y demás instancias que se creen en los diálogos con los otros actores armados en el marco de la Paz Total.

## Referencias

- Gobierno de Colombia y ELN (2023, marzo). *Acuerdo de México: Nueva agenda de diálogos para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional –ELN–*. <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1634279400223932416/photo/1>
- Gobierno de Colombia y ELN (2023, junio). *Primer Acuerdo de Cuba: El Proceso de Participación de la Sociedad en la Construcción de la Paz*. <https://www.kavilando.org/images/stories/documentos/ELN-GOB.-Acuerdo-participacin.pdf>
- OPIAF [Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final] (2021). *Informe DOS (Seguimiento a las tareas de participación incluidas en el Acuerdo Final)*. Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. <https://foro.org.co/informes/informe-dos-observatorio-de-la-participacion-ciudadana-en-la-implementacion-del-acuerdo-final/>

# INFORME



## OBSERVATORIO de la PARTICIPACIÓN CIUDADANA en la implementación del ACUERDO FINAL

APOYAN:



FORD  
FOUNDATION