

# DOCUMENTO DE ANEXOS

diciembre 2019 a noviembre 2020

El Acuerdo Final de Colombia en  
tiempos del COVID-19:  
apropiación institucional y ciudadana  
como clave de la implementación



## Tabla de contenido

Anexo I. Lista de puntos, temas y subtemas del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc.....	1
Anexo II. Estado de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz: una mirada desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2020.....	7
1. Metodología .....	8
2. Pertinencia de la implementación normativa .....	9
3. Mirada general de la implementación normativa.....	10
4. Avances y retos normativos por cada punto del Acuerdo Final.....	11
4.1 Punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral” .....	12
4.2 Punto 2 “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz” .....	15
4.3 Punto 3 “Fin del conflicto” .....	19
4.4 Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas” .....	23
4.5 Punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto” .....	24
4.6 Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación” .....	26
5. Conclusiones y oportunidades para dinamizar la implementación normativa.....	28

**Anexo I. Lista de puntos, temas y subtemas del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc**

<b>Punto</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Apartado del Acuerdo</b>
1. Reforma Rural Integral	Acceso y uso de la tierra	Fondo de Tierras y acceso a la tierra	1.1.1 - 1.1.4
		Formalización masiva de la propiedad	1.1.5
		Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra	1.1.5 - 1.1.8
		Sistema catastral integral y multipropósito	1.1.9
		Uso de la tierra y protección ambiental	1.1.10
		Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	1.1.10
	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET	1.2.1 - 1.2.5
	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	Infraestructura rural: Vías Terciarias	1.3.1.1
		Infraestructura rural: Riego	1.3.1.2
		Infraestructura rural: Electricidad e Internet	1.3.1.3
		Desarrollo Rural Social: Salud	1.3.2.1
		Desarrollo Rural Social: Educación	1.3.2.2
		Desarrollo Rural Social: Vivienda y Agua Potable	1.3.2.3
Desarrollo de Producción Agrícola		1.3.3.1	
Desarrollo Social: Formalización laboral		1.3.3.5	

		Desarrollo Social: Derecho a la nutrición	1.3-4
<b>Punto</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Apartado del Acuerdo</b>
2. Participación Política	Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política	Garantías para la oposición política	2.1.1.1
		Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política (líderes sociales y defensores de derechos humanos)	2.1.2.2
	Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y temas	Garantías para la participación ciudadana	2.2.1
		Garantías para la movilización y la protesta	2.2.2
		Medios de comunicación para ciudadanos, partidos y movimientos políticos	2.2.3 - 2.3.8
		Consejo Nacional y Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	2.2.4
		Control y veeduría ciudadana	2.2.5
		Planeación democrática y participativa	2.2.6
	Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores	Medidas de acceso al sistema político y condiciones de igualdad	2.3.1.1 - 2.3.1.2
		Promoción de la participación electoral	2.3.2
		Transparencia electoral	2.3.3.1, 2.3.3.2, 2.3.4
		Cultura política democrática y participativa	2.3.5

		Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)	2.3.6
		Participación política y ciudadana de la mujer	2.3.7
<b>Punto</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Apartado del Acuerdo</b>
3. Fin de Conflicto	Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas	Mecanismo de Monitoreo y Verificación(MMV)	3.1.1.4, 3.1.2, 3.1.3
		Acantonamiento de tropas y Cese al Fuego	2.2, 3.1.4, 3.1.4.1
		Dejación de las Armas	2.2, 3.1.7.1
	Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político)	Reincorporación política	3.2.1.1, 3.2.1.2
		Reincorporación económica y social	3.2.2
		Reincorporación paramenores de edad	3.2.2.5
	Garantías de seguridad	Pacto Político Nacional	3.4.2
		Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	3.4.3
		Unidad Especial de Investigación	3.4.4 - 3.4.6
		Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política(SISEP)	2.1.2, 3.4.5, 3.4.7.1, 3.4.7.4
		Programa Integral de Seguridad y Protección en los territorios	3.4.8, 3.4.9

		Supervisión e inspección a los servicios de vigilancia y seguridad privada	3-4.10
		Prevención y lucha contra la corrupción	3.4.11 - 3.4.13
	Acción Integral contra Minas Antipersonal	Acción Integral Contra Minas Antipersonal	3.1.7.1 - 4.1.3.1
<b>Punto</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Apartado del Acuerdo</b>
4. Solución al problema de drogas ilícitas	Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	4.1
		Planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)	4.1.3.5
	Programas de prevención del consumo y salud pública	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	4.2
	Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos	Judicialización efectiva	4.3.1
		Estrategia contra activos del narcotráfico	4.3.2
		Estrategia contra la corrupción asociada al narco tráfico	4.3.2 - 4.3.4
		Conferencia Internacional sobre la lucha contra las drogas	4.3.5

5. Acuerdos sobre las víctimas del conflicto	VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Comisión de la Verdad(CEV)	5.1.1.1
		Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)	5.1.1.2
	JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	5.1.2
	REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva	5.1.3.1 - 5.1.3.2
		Reparación colectiva	5.1.3.3.2 - 5.1.3.3.3
		Rehabilitación psicosocial	5.3.4.2 - 5.1.3.4.2
		Procesos de retorno y reubicación para víctimas	5.1.3.5
		Medidas de restitución de tierras	5.1.3.6
		Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas	5.1.3.7
	Garantías de no repetición	Promoción, prevención y protección de los derechos humanos y fortalecimiento de los mecanismos de protección para defensores de derechos humanos y sus organizaciones	5.2.1 - 5.2.3

<b>Punto</b>	<b>Tema</b>	<b>Subtema</b>	<b>Apartado del Acuerdo</b>
6. Implementación, verificación y refrendación	Mecanismos de implementación y verificación	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI)	6.1, 6.1.1, 6.1.6, 6.1.7
		Medidas para planeación y financiación del Acuerdo	6.1.2
		Prioridades de implementación normativa	6.1.9 - 6.1.11
		Capítulo Étnico	6.2
		Componente Internacional de Verificación de la CSIVI (CIV)	6.3
		Sistema Integral de Información y transparencia en la implementación (SIIPO) y otras medidas para la implementación	6.1.3 - 6.1.5
		Acompañamiento internacional en la implementación	6.4.2
		Pedagogía y comunicación del Acuerdo Final	6.5
		Refrendación e inicio de la implementación	6.1, 6.1.8, 6.1.11, 6.6



## **Anexo II. Estado de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz: una mirada desde la firma hasta el 31 de diciembre de 2020**

### **Introducción**

El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz tiene el mandato de monitorear el proceso de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final) y brindar apoyo técnico al Componente Internacional de Verificación (CIV) y a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Este mandato fue otorgado por el Gobierno de Colombia y las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC–EP) en el Acuerdo Final<sup>1</sup>. Por medio de la Iniciativa Barómetro, el Instituto Kroc monitorea y mide el desarrollo de su implementación a través del seguimiento de 578 disposiciones que se entienden como compromisos concretos, observables y medibles, para lo cual desarrolló una metodología específica con base en los aprendizajes de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>.

Una parte de la implementación de dichos compromisos depende de la adopción, modificación o ajuste de normas. Es por esto que, a través de sus informes comprensivos, el Instituto Kroc ha evidenciado el estado de formulación y expedición de actos legislativos, leyes, decretos, entre otros, que se requieren para el avance de las medidas que dispone cada punto del Acuerdo Final. En su informe denominado “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, el Instituto Kroc resaltó que varias de las reformas que hacen falta para una implementación efectiva son de carácter normativo<sup>3</sup>.

En ejercicio de su mandato y dada la importancia que representa el trámite de normas que dinamicen y permitan avanzar en los compromisos derivados del Acuerdo Final, la Iniciativa Barómetro presenta en este documento un análisis de la implementación normativa con fecha de corte del 31 de diciembre de 2020. Por implementación normativa se entiende la sanción, expedición y/o modificación de medidas de tipo legislativo, como la reforma político electoral, decretos y actos administrativos de carácter nacional, como el decreto que creó el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y documentos de política pública expedidos con posterioridad a la firma del Acuerdo Final, como el Plan Marco de Implementación (PMI). Normas que son necesarias y contribuyen a la implementación de los compromisos establecidos en sus diferentes puntos.

A su vez, este informe busca servir de apoyo técnico para que los actores competentes avancen con mayor celeridad en el trámite normativo que aún se requiere para la ejecución de las medidas, planes y programas que buscan la implementación del Acuerdo Final y contribuir a la consecución de la paz en Colombia. Es de resaltar que la preparación de este documento de análisis normativo coincide con la crisis económica y social generada por la pandemia de COVID-19. Esto constituye un nuevo desafío para la implementación del Acuerdo Final, incluido el avance legislativo.

Así, este informe inicia con una breve descripción de la metodología que se siguió para su elaboración. Posteriormente, ofrece una mirada general sobre la pertinencia de acelerar la implementación normativa y el balance de las 42 disposiciones identificadas de las 578 del texto del Acuerdo Final, estipulaciones que explícitamente suponen la adopción o modificación de normas. Esta visión panorámica da paso a la presentación de avances y retos normativos según cada punto del Acuerdo Final, ofreciendo un análisis tanto cualitativo como cuantitativo. Finalmente, se presentan oportunidades y algunas reflexiones a modo de conclusión para avanzar en el trámite de normas que aún se requieren para la implementación.

## **1. Metodología**

Para medir el estado de avance de la implementación normativa, el equipo de la Iniciativa Barómetro tomó como base de análisis aquellos compromisos del Acuerdo Final que requieren para su ejecución la expedición o modificación de alguna norma del orden nacional (ley, acto legislativo, decreto o resolución). Esta selección depende de la alusión explícita en el texto del Acuerdo a la creación, revisión o ajuste de normas, principalmente de rango legislativo. Siguiendo estos criterios, se identificaron 42 disposiciones de 578 a las que el Instituto Kroc hace seguimiento y que constituyen la muestra del análisis cuantitativo. De estas 42 disposiciones, 20 disposiciones corresponden al subtema de prioridades de implementación normativa del Punto 6, que se interconectan con cada uno de los puntos del Acuerdo Final. Por otro lado, la normatividad emitida por autoridades territoriales no fue incluida en este análisis ya que no es una obligación explícita del Acuerdo Final. Sin embargo, para la implementación territorial, estas normas han ejercido un rol relevante, lo que demanda otro tipo de análisis.

Ahora bien, para el análisis cualitativo el equipo de la Iniciativa Barómetro tuvo en cuenta aquellas disposiciones que han contado con una norma que facilita su cumplimiento, aunque, según el Acuerdo Final no demandan textualmente la implementación normativa, por ejemplo, las resoluciones que han adoptado diferentes planes nacionales de la Reforma Rural Integral. En estos casos, la expedición de una norma de diferente rango legal ha servido para crear un andamiaje institucional o herramientas que contribuyan a la implementación.

Como parte de la metodología, el equipo de la Iniciativa Barómetro estableció tres preguntas de análisis: i) ¿cuáles han sido los principales desarrollos a nivel normativo para implementar el Acuerdo Final desde su firma?; ii) ¿qué normas faltan por aprobar y por qué son necesarias?; y, iii) ¿cuáles son las oportunidades de mejora que permitan acelerar la implementación normativa necesaria para avanzar de manera efectiva en el cumplimiento de los compromisos pactados en el Acuerdo Final?

Para atender estas preguntas, se recopiló información sobre las normas que ya se han aprobado y aquellas que faltan por ser expedidas por cada punto del Acuerdo Final. Esta evidencia se obtuvo a través de entrevistas, grupos focales e informes institucionales de entidades estatales y de la sociedad civil, los cuales han sido revisados en el marco del seguimiento al proceso de implementación que adelanta el Instituto Kroc. Asimismo, la investigación tuvo en cuenta los enfoques transversales de género y étnico.

En consecuencia, el estudio sobre la implementación normativa se fundamentó en lo siguiente: i) el análisis cuantitativo del estado de implementación de las 42 disposiciones del Acuerdo Final que de manera explícita suponen la adopción o reforma de normas; y, ii) el análisis cualitativo de las disposiciones que han implicado o exigen desarrollos normativos, contenidas o relacionadas con las 42 disposiciones. En este sentido, los avances y rezagos en la expedición de normas que se presentan en este informe corresponden tanto a las 42 disposiciones que hacen alusión a un ajuste normativo, como a aquellas que, pese a no requerirlo expresamente, dependen de la expedición o modificación de normas para avanzar en su implementación.

## **2. Pertinencia de la implementación normativa**

En su cuarto informe comprensivo, publicado en junio de 2020, el Instituto Kroc presentó una serie de hallazgos sobre los compromisos de corto, mediano y largo plazo en la implementación del Acuerdo Final en sus primeros tres años<sup>4</sup>. En dicho informe se incluyó un análisis temporal comparando el cronograma del PMI frente a los niveles de implementación registrados en la Matriz Barómetro<sup>5</sup>.

La Iniciativa Barómetro analizó los indicadores del PMI que deben ser completados cada año — desde el 2017 hasta el 2031— y su estado de implementación a noviembre del 2019. Se dividieron en tres periodos de acuerdo con su fecha de finalización: el primer período (2017 – 2019) está conformado por aquellos compromisos de corto plazo; el segundo período (2020 – 2022) se refiere a los compromisos que deben ser completados durante este Gobierno y se consideran de mediano plazo; y el tercer período (2023 – 2031) comprende los compromisos de largo plazo<sup>6</sup>.

Por su pertinencia para el presente análisis, se retoma el hallazgo identificado por la Iniciativa Barómetro frente a los compromisos de corto plazo, pues en el primer periodo, un total de 88 compromisos de esta naturaleza debían haberse finalizado. De ellos, solamente 33 están completos. El informe 4 señala que “los 55 (62%) compromisos atrasados para este periodo se relacionan con planes y normas que no fueron aprobados. Por ejemplo, en el Punto 2 se registra la mayor proporción de compromisos en estado no iniciado (8 de 15 compromisos), correspondientes a las reformas de apertura democrática. Otro grupo de retrasos en materia normativa son del Punto 1, específicamente con relación a la aprobación del plan de formalización, la ley de acceso a la tierra y mecanismos de diálogo social para el desarrollo rural, entre otros”<sup>7</sup>.

También se recogieron análisis de actores, entidades y organizaciones sobre el desarrollo normativo y el desempeño legislativo relacionado con la implementación del Acuerdo Final<sup>8</sup>. Por ejemplo, en agosto del 2020, un grupo multipartidista de congresistas emitió un informe en el que se identificaron 107 normas cuya adopción es necesaria para avanzar en los compromisos del Acuerdo Final. Al momento de publicación de dicho informe, se había sancionado el 61% de las normas identificadas, mientras que la mayoría de normas sin sancionar son necesarias para asuntos relacionados con la Reforma Rural Integral<sup>9</sup>.

En el Séptimo Informe de Verificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, conformada por CINEP/PPP-CERAC, publicado en septiembre de 2020, se indicó que “desde la terminación del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz (fast-track), el ritmo en la implementación normativa disminuyó. El actual Gobierno redujo la prioridad en el trámite legislativo de las normas pendientes de aprobación por parte del Congreso de la República, situación que en los últimos 13 meses no cambió”<sup>10</sup>.

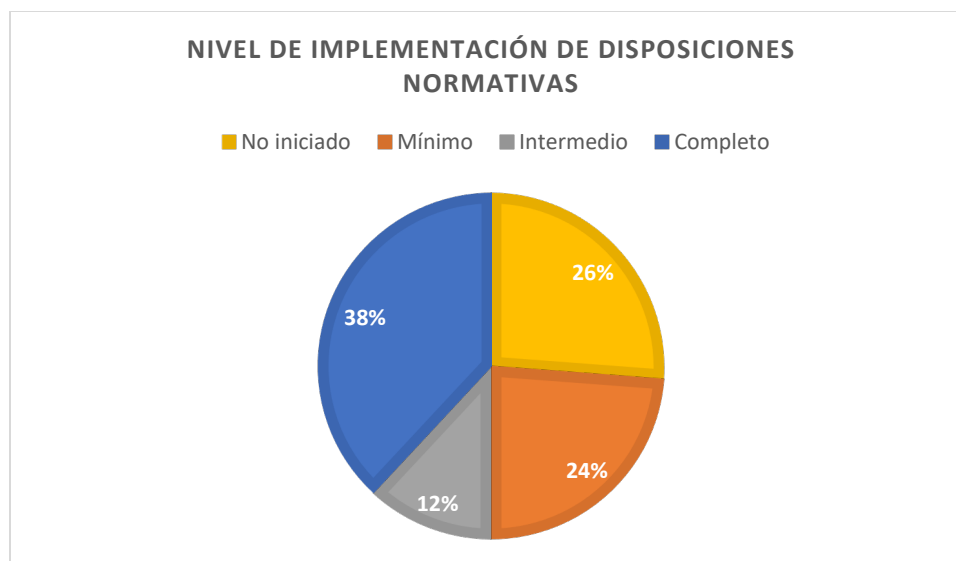
A 31 de diciembre de 2020, el rastreo elaborado permite concluir que persiste un retraso en la implementación normativa conforme a la temporalidad de los compromisos establecidos en el PMI. Organizaciones de la sociedad civil han reconocido que las primeras normas emitidas, como el Acto Legislativo 02 de 2017 y su revisión constitucional a través de la sentencia C-630 de 2017<sup>11</sup>, ofrecieron estabilidad y seguridad jurídica a la implementación del Acuerdo Final en su conjunto, e incluso garantizaron la incorporación de los enfoques transversales de género y étnico, como refleja la sentencia C-332 de 2017<sup>12</sup>. De ahí la necesidad de expedir y adoptar nuevos marcos normativos o ajustar los existentes. Aunque adelante se perfilará en detalle, la implementación normativa sienta las bases para que otras medidas de carácter técnico, como planes y programas que aún presentan demoras puedan avanzar. En consecuencia, la falta de estas acciones ha generado un rezago en la implementación general de los compromisos previstos en el Acuerdo Final.

Finalmente, es importante resaltar que la expedición de una norma, por sí misma, no es suficiente para implementar el Acuerdo Final. Se requiere que, en su ejecución, la norma cumpla los propósitos para los que fue creada y, de ser el caso, se ajuste a las realidades y contextos en los que debe materializarse.

### **3. Mirada general de la implementación normativa**

La medición cuantitativa para el seguimiento al Acuerdo Final desarrollada por el Instituto Kroc se basa en una escala numérica de 0 a 3. Estos valores representan el nivel de implementación para cada una de las 578 disposiciones identificadas en el Acuerdo Final siendo (0) para aquellas estipulaciones que no han iniciado; (1) para aquellas que han iniciado; (2) para las disposiciones que se encuentran en un estado de implementación intermedio; y (3) para los compromisos cuya implementación está completa. En atención a la metodología de seguimiento desarrollada por el Instituto Kroc, el siguiente gráfico evidencia el estado cuantitativo de la implementación de 42 disposiciones de las 578 que textualmente suponen la adopción o reforma de normas. El periodo de análisis comprende el inicio de la implementación hasta el 31 de diciembre de 2020.

#### **Gráfico 1. Estado de implementación de las 42 disposiciones normativas a diciembre de 2020**



El gráfico 1 refleja que, de 42 disposiciones, sólo el 38% ha completado su proceso de implementación<sup>13</sup>, el 12% se encuentra en un nivel intermedio<sup>14</sup>, el 24% se encuentra en un estado mínimo<sup>15</sup> y el del 26% no ha iniciado su implementación<sup>16</sup>. El Instituto Kroc identificó que de las 16 disposiciones que están completas, 13 culminaron su proceso de implementación antes de la finalización del fast-track y sólo 3 estipulaciones llegaron a un nivel de implementación completo (3) después de este procedimiento expedito. Esta visión panorámica **cuantitativa** muestra que aún hay retrasos en la creación o ajuste de normas para implementar el Acuerdo Final. Cabe destacar que el mayor rezago en la implementación de las 42 disposiciones identificadas se refiere a las prioridades de implementación normativa del Punto 6, que se relacionan con cada uno de los compromisos de los demás puntos y se describirán en la siguiente sección.

#### **4. Avances y retos normativos por cada punto del Acuerdo Final**

Cada punto del Acuerdo Final tiene niveles diversos de implementación en materia normativa, incluyendo medidas que han logrado completarse en el tiempo estipulado —de acuerdo con la temporalidad definida en el PMI— mientras que sobre otras se verifican rezagos incluso desde el inicio de la implementación<sup>17</sup>. En esta sección se presentan los hallazgos punto a punto del Acuerdo Final, detallando cuáles han sido los avances y retos normativos, así como aquellas normas que deben ser expedidas o ajustadas para avanzar en su implementación. Adicionalmente, se presentan las normas que ya fueron tramitadas, diferentes a leyes o actos legislativos, en cuyo proceso de adopción se evidencian buenas prácticas y que pueden ser usadas como lecciones aprendidas para expedir o modificar con mayor celeridad y calidad las medidas normativas faltantes.

## **4.1 Punto 1 “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”**

El Punto 1 del Acuerdo Final ha tenido diferentes avances normativos, principalmente, mediante la adopción de decretos, resoluciones y acuerdos expedidos por la Rama Ejecutiva. En algunos casos, estas normas han presentado buenas prácticas respecto a la inclusión de enfoques transversales que deberían ser replicadas, como ocurrió con la expedición del Decreto 893 de 2017 que creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A continuación, se resaltan algunas normas que han sido expedidas y que resultan fundamentales para la implementación adecuada y efectiva de los compromisos establecidos en este punto.

### **4.1.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**

El Decreto 893 de 2017<sup>18</sup> creó los PDET. Esta norma incluye los criterios de focalización y el listado de los territorios PDET, estipula las funciones de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y define las líneas generales de la implementación de los enfoques étnico y de género. Este decreto adelantó los trámites de consulta previa de las comunidades étnicas e incluyó el enfoque de género. No obstante, las comunidades afrodescendientes perciben que, en la práctica, al usarse el Mecanismo Especial de Consulta (MEC), no se garantizó el derecho a la consulta previa, libre e informada<sup>19</sup>.

El mayor reto normativo de los PDET ha sido lograr la reforma a la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>20</sup> en lo que tiene que ver con la inclusión de los PDET en los planes de desarrollo de las regiones priorizadas, reforma que es un compromiso del Punto 6. Este ajuste normativo también es necesario para los compromisos relacionados con la planeación participativa del Punto 2<sup>21</sup>.

### **4.1.2 Medidas para el acceso y el uso de la tierra**

La Presidencia de la República emitió el Decreto Ley 902 de 2017<sup>22</sup>, que definió las bases normativas para la Reforma Rural Integral (RRI). Entre otras, al reemplazar la figura de “Sujetos de Reforma Agraria” por la de “Sujetos de Ordenamiento”, definió tres tipologías de sujetos beneficiarios para el acceso y formalización de la tierra a través de: i) título gratuito; ii) título parcialmente gratuito; y, iii) título oneroso. También establece la creación del Fondo de Tierras y sus fuentes, define otros mecanismos de acceso a la tierra<sup>23</sup>, y reglamenta el procedimiento único para llevar a cabo los planes de ordenamiento social de la propiedad. Además, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Decreto 1330 de 2020 para reglamentar el subsidio integral de acceso a tierras<sup>24</sup>. A pesar de la adopción de esta normativa, varios temas de la RRI requieren nuevas reglamentaciones que aún no han sido discutidas, como ocurre con la extensión agropecuaria y la asistencia técnica.

El Decreto Ley 902 incluyó los enfoques de género y étnico a través de medidas afirmativas para las mujeres campesinas y comunidades étnicas. Según las organizaciones y comunidades negras, este decreto no fue consultado con ellas. Esto ha generado que de forma reiterada hayan

reclamado garantías de no regresividad en los derechos adquiridos, al considerar que la falta de consulta omite las necesidades de las comunidades étnicas<sup>25</sup>. Lo anterior, sobre todo en lo que se refiere al Fondo de Tierras, como una medida de acceso a tierras del Acuerdo Final e incorporada en el Decreto Ley.

Sobre esta situación, a través de la sentencia C-073 de 2018, la Corte Constitucional concluyó que este Decreto Ley sí había respetado el derecho a la consulta previa con los pueblos étnicos, pero en el caso de las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras, no se llegó a un acuerdo específico frente a la etapa de preconsulta<sup>26</sup>. A pesar de ello, se proporcionó la “información disponible y se logró una participación activa y efectiva entre las partes, por tanto, se cumplió con el requisito”<sup>27</sup>. La Corte también verificó una omisión legislativa sobre la disponibilidad de recursos y bienes del Fondo de Tierras destinados únicamente para sanear territorios de las comunidades indígenas o su reubicación, por lo que extendió sus beneficios a todas las comunidades étnicas, incluyendo las comunidades afrodescendientes. Esto llevó a que las comunidades solicitaran la creación de una subcuenta étnica, con especial énfasis en la población afrodescendiente<sup>28</sup>.

Para reglamentar el funcionamiento del catastro multipropósito, el Decreto 148 de 2020<sup>29</sup> estipuló la descentralización de la gestión catastral, pero no incluyó el enfoque étnico ni la reglamentación del sistema de recaudo fiscal municipal luego de implementar el catastro. Ante la omisión de este enfoque, el Gobierno Nacional avanzó en la definición de un protocolo de salvaguardas para proteger a las comunidades étnicas y establecer una ruta de levantamiento del catastro en territorios colectivos. Para junio de 2020, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) estaba definiendo los interlocutores con el Ministerio del Interior para hacer la consulta del protocolo<sup>30</sup>.

La emisión de decretos también se ha verificado en el sector ambiental. Particularmente, el Decreto 1007 de 2018<sup>31</sup> fue expedido para reglamentar el pago por servicios ambientales. Su mayor reto es su implementación efectiva, ya que de hacerlo podría contribuir a la preservación y la restauración ambiental, cuya relevancia es cada vez más estratégica ante la progresiva pérdida de biodiversidad y cobertura boscosa en las zonas de interés ambiental<sup>32</sup>.

Otras entidades del sector rural, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), han emitido normas de menor rango legal. Un ejemplo son los acuerdos para implementar diferentes medidas de la RRI. Estas dos entidades expedieron el Acuerdo 058 de 2018<sup>33</sup>, modificado posteriormente por el Acuerdo 118 de 2020<sup>34</sup> para otorgar derechos de uso en zonas no adjudicables. A la fecha de corte de este informe, no se reportan avances en la implementación de estos acuerdos.

El Punto 1 también tiene como disposición normativa la creación de una jurisdicción agraria que permita resolver los conflictos jurídicos por el acceso y uso de la tierra, asegurar la oferta institucional para gestionar las disputas sobre la tierra que se resolvían de manera violenta y acercar la justicia a la ruralidad. El 20 de julio de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho radicó un proyecto de ley estatutaria para crear una especialidad judicial rural<sup>35</sup> en el que incorporó el enfoque de género. No obstante, no era clara la competencia de esta especialidad en el trámite de la litigiosidad ambiental, como tampoco los tiempos para su puesta en marcha,

considerando el término de duración de discusión en el Congreso y las acciones que tendría que impulsar posteriormente el Consejo Superior de la Judicatura. A diciembre de 2020, el proyecto de ley estatutaria se encontraba en discusión legislativa en el Congreso de la República y la Cámara de Representantes había aprobado dos debates<sup>36</sup>.

De igual modo, para implementar el Punto 1 se necesita adoptar medidas para resolver los conflictos entre la vocación y el uso del suelo, así como también para asegurar la función social de las tierras de la Nación en favor de las comunidades campesinas y étnicas, y los sujetos de la RRI. Según algunos actores<sup>37</sup>, esto podría implicar ajustes a medidas normativas existentes previo a la firma del Acuerdo Final, como la Ley 160 de 1994<sup>38</sup> que define la estructura de la tenencia y el uso de las tierras en el país o incluso reformar el Decreto Ley 902. En caso de hacerse esta reforma, debería seguir recomendaciones de una comisión de expertos y adelantar la consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos. Esto, pues el Acuerdo Final contiene medidas redistributivas e inclusivas para estas comunidades y aquellas poblaciones sin tierra o con tierra insuficiente, que han sido históricamente excluidas y más afectadas por el conflicto armado.

#### **4.1.3 Planes nacionales para la Reforma Rural Integral**

Respecto a los planes nacionales de la reforma rural, la gran mayoría se encuentran en formulación o en aprobación. Los planes aprobados se han emitido por medio de una resolución ministerial. Al 31 de diciembre de 2020, de 16 planes nacionales que debían adoptarse entre el año 2017 y 2018<sup>39</sup>, sólo se han adoptado 9. Estos planes corresponden a vivienda rural (Resolución 179 de 2017 del MADR)<sup>40</sup>, que fue actualizado en 2020 con la adopción de una política (Resolución 0536 de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio)<sup>41</sup>, electrificación rural (Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía)<sup>42</sup>, vías terciarias (Resolución 3260 de 2018 del Ministerio de Transporte)<sup>43</sup>, conectividad rural (Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones)<sup>44</sup>, riego y drenaje (Resolución 091 de 2020 del MADR)<sup>45</sup>, promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (Resolución 06 de 2020 del MADR)<sup>46</sup>, generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria (Resolución 209 de 2020 del MADR)<sup>47</sup>, fomento a la economía solidaria y cooperativa rural (Resolución 2950 de 2020 del Ministerio de Trabajo)<sup>48</sup>, y protección social y garantía de los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales (Resolución 2951 de 2020 del Ministerio de Trabajo)<sup>49</sup>.

Respecto al plan de zonificación ambiental, 1 de los 7 planes que no se ha adoptado, no es claro a través de qué norma se debe desarrollar<sup>50</sup>. Pese a no haber avanzado en el desarrollo normativo, a través de las bases técnicas del plan se logró definir la frontera agrícola, adoptadas por medio de una resolución del MADR<sup>51</sup>. Por lo tanto, es importante continuar con este trabajo y expedir el plan de zonificación ambiental a la mayor brevedad posible en aras de ofrecer lineamientos a las entidades implementadoras para la gestión y el ordenamiento territorial productivo y ambiental. En todo caso, lo esencial es que sea consultado con las comunidades étnicas, especialmente por su rol en la protección ambiental y su vínculo con el territorio.



Frente a los 6 planes nacionales pendientes de ser emitidos<sup>52</sup>, es necesario que se asegure la inclusión de los enfoques étnico y de género en su expedición. Para el primer caso, es indispensable la consulta con las comunidades étnicas para que logre responder a sus necesidades. De igual modo, es relevante emitir el plan para enmarcar toda acción de implementación relacionada dentro de la RRI del Acuerdo Final. Esto contribuiría a aumentar la legitimidad de la formulación e implementación de los planes y se respetarían las salvaguardas del Capítulo Étnico.

Las razones que explican los avances dispares en la implementación normativa de Punto 1 aluden a una dimensión organizacional e institucional, ya que han existido problemas en la conceptualización, metodología y viabilidad de la acción normativa a implementar. Además, con el cambio de Gobierno Nacional se hicieron nuevas revisiones y ajustes a las normas ya expedidas con el objetivo de adaptarlas a las perspectivas y políticas del nuevo Gobierno. Esto provocó que la implementación no continuara con el ritmo esperado. A lo que se suman retos en la generación de consensos entre las entidades implementadoras para definir la entidad responsable y en la financiación de equipos técnicos y pruebas piloto.

#### **4.2 Punto 2 “Participación Política: Apertura democrática para construir la paz”<sup>53</sup>**

Los mayores avances en materia normativa del Punto 2 ocurrieron con la adopción de normas bajo el trámite de fast-track, procedimiento establecido para acelerar la discusión legislativa en el Congreso de la República y la expedición de decretos con fuerza de ley, para la implementación del Acuerdo Final. Este trámite ocurrió en el año 2017 y en su ejecución se logró la incorporación de enfoques transversales como principios orientadores. Así, las normas expedidas son: i) la Ley 1909 de 2018<sup>54</sup>, que adoptó el Estatuto de Oposición y la Resolución 3134 de 2018 del Consejo Nacional Electoral (CNE)<sup>55</sup> que reglamentó algunos aspectos de esta ley<sup>56</sup>; ii) el Decreto 885 de 2017<sup>57</sup>, que transformó el Consejo Nacional de Paz — existente con antelación mediante la Ley 434 de 1998 — en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y reglamentó los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia (CTPRC) con el ánimo de dinamizar su puesta en marcha; y, iii) la Resolución 1190 de 2018<sup>58</sup>, que adoptó el protocolo de coordinación de acciones para la movilización y la protesta pacífica.

##### **4.2.1 Garantías para la oposición, la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización**

El Estatuto de Oposición posibilitó que se implementara la paridad de género en la representación política y se otorgaran mayores garantías y derechos para los partidos políticos declarados en oposición, como una reforma pendiente desde la Constitución de 1991. Además, tanto el Estatuto como el nuevo CNPRC significaron avances relevantes por la inclusión de enfoques transversales garantizando medidas afirmativas para la participación de las mujeres. El decreto de creación del CNPRC y los CTPRC también incluyó enfoques diferenciales como el enfoque étnico, el enfoque territorial, el enfoque etario y dentro del enfoque de género a la

población LGBTI. Esto permitió que la composición del Consejo Nacional y de los consejos territoriales fuera plural y se amplificara el componente de sociedad civil. Al mismo tiempo, ambas instancias adquirieron nuevas funciones, en consonancia con los compromisos del Acuerdo Final, ya que, entre otras acciones, debían impulsar una política de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización y promover un pacto político nacional que buscara la reconciliación y la convivencia pacífica.

Por disposición del Acuerdo Final<sup>59</sup>, la adopción del Estatuto de Oposición estuvo antecedida por la gestión de mesas de trabajo entre partidos políticos, sociedad civil, actores internacionales como el Centro Carter (acompañante internacional de Punto 2), delegados expertos en representación de las extintas FARC-EP y el mismo Gobierno Nacional para formular los lineamientos de la ley. Este ejercicio facilitó que se generaran deliberaciones y consensos previo a su presentación en el Congreso de la República y luego se permitiera su aprobación por este cuerpo.

Los retos de implementación del Estatuto de Oposición son heterogéneos, entre ellos se encuentran: i) el presupuesto para el acceso a medios de comunicación; ii) los tiempos para el ejercicio de derechos tanto a nivel nacional como local; iii) los cambios de estatutos de las organizaciones políticas para que hagan declaraciones políticas definitivas y no provisionales; y, iv) la pedagogía para su implementación territorial<sup>60</sup>. Para contribuir a la solución de este último reto, otro de los acompañantes internacionales de Punto 2, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), ha acompañado y apoyado al Consejo Nacional Electoral (CNE) en la elaboración de una cartilla pedagógica para difundir en qué consiste el Estatuto de Oposición<sup>61</sup>.

#### **4.2.2 Medios de comunicación públicos, comunitarios, institucionales y regionales**

Para democratizar el acceso y los contenidos de los medios de comunicación públicos y comunitarios, en el 2020, se han expedido resoluciones dentro del sector de tecnologías de la información y comunicaciones. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) emitió las Resoluciones 2652 de 2019<sup>62</sup> y 727 de 2020<sup>63</sup> con el propósito de abrir la primera convocatoria para adjudicar emisoras comunitarias y definir la viabilidad para otorgar las licencias. El Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones emitió la Resolución 0442 de 2020<sup>64</sup> para abrir la primera convocatoria de financiación de contenidos audiovisuales, con el propósito de fomentar una cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitario, y la Resolución 546 de 2020<sup>65</sup> para definir sus ganadores. En esta convocatoria se incluyeron como categorías específicas a: i) las comunidades indígenas; ii) las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y Rrom; y, iii) los operadores sin ánimo de lucro del servicio de televisión locales y comunitarios. Por cada una de estas tres categorías se eligieron diferentes ganadores.

Uno de los retos en los medios de comunicación ha sido la habilitación de un canal institucional de televisión cerrada para partidos y movimientos políticos, puesto que MINTIC ha reconocido la falta de competencias para su creación<sup>66</sup>. Potencialmente, este reto podría resolverse mediante una de las prioridades normativas de Punto 6, que busca crear una norma para la “ampliación de espacios de divulgación para partidos y movimientos políticos incluyendo a medios de comunicación y difusión”<sup>67</sup>.

#### **4.2.3 Mecanismos democráticos de participación ciudadana y medidas para promover mayor participación en la política**

Si bien los avances mencionados previamente son relevantes para consolidar la implementación del Punto 2, aún falta la adopción de compromisos normativos que tienen el potencial de transformar estructuralmente la democracia, facilitando con diferentes mecanismos y medidas una mayor participación de poblaciones históricamente excluidas, subrepresentadas y más afectadas por el conflicto armado. Dentro de éstos se encuentran las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, las garantías para la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica, la reforma al marco normativo de la planeación participativa (Ley 152 de 1994) y la reforma política y electoral.

El caso de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz es significativo, pues su discusión no logró avanzar en el Congreso de la República, en parte, porque predominaron valoraciones negativas y, en algunos casos, estigmatizantes de su pertinencia<sup>68</sup>. Esto en contravía de lo que el Acuerdo Final busca con su creación, es decir, mayor representación política de los territorios más afectados por el conflicto armado y ser una medida de reparación<sup>69</sup> simbólica para las víctimas<sup>70</sup>. Se trata de 16 curules en la Cámara de Representes, por dos períodos electorales. Hasta el 31 de diciembre de 2020, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado continuaban estudiando dos procesos judiciales relacionados con la votación que se dio en el Congreso de la República para la aprobación de estas circunscripciones<sup>71</sup>.

Igualmente, la discusión normativa sobre las garantías a la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica no avanzó de un documento de lineamientos y un posible articulado de proyecto de ley estatutaria, elaborados en abril de 2017<sup>72</sup> por la Comisión Nacional de Diálogo y la Comisión Especial Análoga, comisiones compuestas por organizaciones de sociedad civil<sup>73</sup>. Debido a las tensiones que emergieron entre las propuestas del Gobierno Nacional y de sociedad civil, y a que el proyecto de articulado propuesto “no logró trascender el proceso de revisión en el marco de la CSIVI”<sup>74</sup> el proyecto de ley no se radicó por medio de fast-track. Desde entonces, no se ha observado ningún avance concreto para su implementación.

La implementación integral de este punto no se ha transformado en una prioridad en la agenda pública nacional. Sin embargo, su implementación efectiva puede evitar cascadas negativas en el avance de otros puntos del Acuerdo Final y efectos adversos en la dinámica de cada territorio. Tal es el caso de las garantías a la participación ciudadana, las garantías a la movilización y la protesta pacífica (Punto 2) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (Punto 4). Particularmente, las comunidades de los territorios donde se debe implementar el PNIS se han movilizad y protestado para exigir el cumplimiento integral del

programa y rechazar la erradicación forzada, pero en diferentes ocasiones ha prevalecido el uso de la fuerza sobre el diálogo<sup>75</sup>.

Frente a los compromisos sobre las garantías a la movilización y la protesta pacífica, el Ministerio del Interior adoptó un protocolo de respuesta a la protesta pacífica (Resolución 1190 de 2018)<sup>76</sup>, pero la Defensoría del Pueblo<sup>77</sup>, la Procuraduría General de la Nación<sup>78</sup> y, recientemente, la Corte Suprema de Justicia<sup>79</sup> han advertido que se necesita una ley estatutaria. Esta recomendación se justifica en que el protocolo sólo facilita la articulación interinstitucional ante la protesta pacífica pero no significa un ajuste normativo como lo solicita el Acuerdo Final y tampoco es de carácter vinculante.

De lograrse una implementación completa de las garantías a la protesta pacífica, se podría dar un abordaje distinto a las movilizaciones por el PNIS e incluso a aquellas que han tomado lugar para exigir la implementación del Acuerdo Final. Estas medidas permitirían fortalecer la vigilancia y el control a la acción y medios utilizados por las autoridades ante las protestas y las movilizaciones pacíficas y, en su lugar, promover medidas basadas prevalentemente en el diálogo y en la generación de acuerdos como respuesta estatal, aspectos definidos por el Acuerdo Final<sup>80</sup>.

Para la reforma a la Ley 152 de 1994, en aras de fortalecer la planeación democrática y participativa, se presentaron dos propuestas al Congreso, pero ninguna avanzó su trámite y ambas fueron archivadas. Los dos proyectos fueron limitados respecto a lo incluido en el Acuerdo Final, ya que sólo se incorporaron algunos compromisos relacionados y no la totalidad de lo acordado<sup>81</sup>. Algo similar ha ocurrido con la reforma política y electoral, que luego de no aprobarse durante el fast-track ha tendido a radicarse sin seguir las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE)<sup>82</sup>, como lo exige el Acuerdo Final<sup>83</sup>, o las ha acogido de manera fragmentada y parcial. Para la segunda legislatura de 2020, se radicaron cinco (5) proyectos que buscaban implementar algunas medidas de la reforma política propuesta por la MEE<sup>84</sup>, sin embargo, todos fueron archivados.

Sobre la reforma electoral, en agosto de 2020, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Gobierno Nacional, con el apoyo del Consejo de Estado, radicaron un proyecto de ley estatutaria para reformar el código electoral<sup>85</sup>. Dado el mensaje de urgencia con el que se presentó, este proyecto fue aprobado en cuarto y último debate en diciembre de 2020. En el texto aprobado se incluyeron varios artículos en clave de implementación del Punto 2<sup>86</sup>. De igual forma, el proyecto incluyó artículos relacionados con medios electrónicos en el proceso electoral y una nueva facultad de la Registraduría para crear nuevos puestos de votación en centros poblados rurales, resguardos indígenas y consejos comunitarios.

También se aprobó una auditoría técnica al proceso electoral que incorporó la vigilancia a los sistemas y la arquitectura del software de manera participativa para asegurar su transparencia, siguiendo las recomendaciones de las organizaciones de sociedad civil<sup>87</sup>. La participación se enfocó a los partidos políticos y a expertos nacionales e internacionales y el texto no contempló de forma explícita el componente del censo electoral. Por otro lado, el Congreso aprobó la paridad en la conformación de las listas de elección de corporaciones públicas de elección popular, como este mismo cuerpo colegiado, las asambleas departamentales y los consejos

municipales, con la inclusión del 50% de mujeres, la promoción de mecanismos de democracia interna en organizaciones políticas para incluir a personas LGBTI y la definición e intervención ante violencia contra las mujeres en política.

Luego de esta aprobación, debe surtir el proceso de revisión constitucional por parte de la Corte Constitucional, que puede definir ajustes o declarar inconstitucional la norma aprobada por el Congreso. Cabe aclarar que el proyecto de reforma al Código Electoral no incorporó la conformación de listas cerradas y en cremallera, aspectos claves para asegurar la participación efectiva de la mujer, como tampoco la reestructuración de la autoridad electoral, entre otras medidas contempladas por el Acuerdo Final. Estos cambios excedían el alcance de la ley estatutaria presentada y tramitada, ya que sería necesaria una reforma política de carácter constitucional que aún sigue pendiente. El Instituto Kroc reconoce la necesidad de avanzar hacia un nuevo código electoral y una reforma político-electoral que vayan en consonancia con el Acuerdo Final, las recomendaciones de expertos como la MEE y las necesidades políticas que el país debe resolver.

La imposibilidad de avanzar en estas medidas normativas de carácter estructural y que involucran una visión integral de la participación en política, demuestran que aún la construcción de consensos entre fuerzas políticas en tensión, contradicción y distantes es el principal reto para la apertura de la democracia en Colombia. A lo anterior, se suman las complejidades del proceso de reforma constitucional que obligan la sostenibilidad de los acuerdos a lo largo de ocho debates. Si estas reformas no son impulsadas por amplias mayorías en el Congreso y con el respaldo del Gobierno Nacional, el riesgo de no lograr su aprobación aumenta. Por lo anterior, el Instituto Kroc evalúa como oportunidad de mejora la generación de consensos políticos a nivel multiactor.

### **4.3 Punto 3 “Fin del conflicto”**

El Punto 3 “Fin del conflicto” incluye compromisos en materia de reincorporación de excombatientes, garantías de seguridad y protección y desminado humanitario. La mayoría de disposiciones relacionadas con este punto se encuentra en un nivel completo de implementación<sup>88</sup>. Esto se explica, en parte, por la adopción de normas que permitieron el cese al fuego (Decreto 1386 de 2016)<sup>89</sup>, la dejación de armas (Ley 1779 de 2016<sup>90</sup> y Decreto 1243 de 2018<sup>91</sup>) y las demás acciones que se ejecutaron durante el primer año de implementación del Acuerdo Final<sup>92</sup>.

#### **4.3.1 Reincorporación socioeconómica y política**

Respecto de la reincorporación de excombatientes, se han aprobado una serie de normas que han facilitado y hecho posible este proceso. Con la expedición de los decretos de creación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) se inició el tránsito de las extintas FARC-EP de las armas a la vida civil<sup>93</sup>. Posteriormente, con la adopción del Decreto 1274 de 2017<sup>94</sup>, las ZVTN se transformaron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estos espacios, entendidos como los “lugares para el desarrollo de

actividades que facilitan la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC-EP”<sup>95</sup> fueron reglamentados por el Decreto 2026 de 2017<sup>96</sup>, y tuvieron vigencia hasta el 15 de agosto de 2019<sup>97</sup>. Si bien la mayoría de los ETCR siguen funcionando, algunos están a la espera de ser consolidados legalmente, otros de ser trasladados y otros están en proceso de análisis<sup>98</sup>. También hay grupos de excombatientes que residen por fuera de éstos, y que se han denominado como Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), pero que, a la fecha de corte de este informe, no han sido formalizadas ni reconocidas en términos legales<sup>99</sup>.

A través del Decreto 2027 de 2016<sup>100</sup> se creó el Consejo Nacional de Reincorporación, como “una instancia con la función de definir las actividades, el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses”<sup>101</sup>. Desde su creación, esta instancia ha avanzado en el cumplimiento de su mandato<sup>102</sup>. Por otro lado, se expidió el Decreto Ley 891 de 2017<sup>103</sup>, por medio del cual se adicionó a la Ley 1448 de 2011 aspectos sobre el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de las extintas FARC-EP a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Por medio de la Resolución 4309 de 2019<sup>104</sup> de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), se creó la ruta de reincorporación para los y las excombatientes. Esta norma era necesaria para “fijar los lineamientos del proceso a largo plazo, dado que la normatividad hasta ese momento contemplaba únicamente medidas para el corto y mediano plazo”<sup>105</sup>. Entre otras cosas, la resolución dispone la creación de una Hoja de Ruta que incluye el enfoque de género, lo cual es “fundamental para asegurar un proceso de reincorporación exitoso”<sup>106</sup>. Se espera que la ruta de reincorporación recoja las acciones contempladas en el Documento CONPES 3931 de 2018, en lo que tiene que ver con la ruta colectiva<sup>107</sup>.

En materia de reincorporación socioeconómica se expidió el Decreto 1629 de 2019<sup>108</sup>, por medio del cual se otorgan funciones adicionales a la ARN, otorgándole liderazgo en estos temas, a través de la administración de bienes y servicios de los ETCR y el establecimiento de suministros necesarios para adelantar el proceso de reincorporación<sup>109</sup>. Además, por medio de la Resolución 2536 de 2019<sup>110</sup> se extendió la mensualidad que se otorgaba a los excombatientes, como parte de los beneficios establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017<sup>111</sup>.

El Gobierno expidió el Decreto 1543 de 2020<sup>112</sup>, que reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación. Esta norma representa un avance relevante para la reincorporación socioeconómica en materia de vivienda y proyectos productivos, “dado que la mayoría de [éstos] son de vocación agrícola”<sup>113</sup>, y se establecen pautas para asegurar su sostenibilidad. Finalmente, se destaca que la ARN expidió la Resolución 1279 de 2020<sup>114</sup>, que extendió la asignación mensual para excombatientes en proceso de reincorporación, teniendo en cuenta la emergencia generada por la pandemia del COVID-19.

En cuanto a la reincorporación política y conformación del partido Fuerza Alternativa, el Acto Legislativo 03 de 2017<sup>115</sup> reguló el componente de reincorporación política del Acuerdo Final, y la Ley 1830 de 2017<sup>116</sup> otorgó a un grupo ciudadano la facultad de representar a las extintas

FARC-EP en el Congreso de la República mientras se oficializaba el partido político. Lo anterior, con el propósito de que participaran “en el debate de los proyectos de reforma constitucional o legal que sean tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz de que trata el Acto Legislativo 01 de 2016”<sup>117</sup>.

#### **4.3.2 Garantías de seguridad y protección para líderes, lideresas sociales y población excombatiente**

En lo que se refiere a las garantías de seguridad y protección contempladas en el Acuerdo Final, el Decreto Ley 898 de 2017<sup>118</sup> creó la Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía General de la Nación (FGN). El mandato de esta unidad es la “investigación, persecución y acusación, ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, 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”<sup>119</sup>.

En materia de seguridad, se expidió el Decreto Ley 895 de 2017<sup>120</sup>, que crea el Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual tiene como propósito coordinar las acciones relativas a la seguridad y la protección de líderes y lideresas sociales y población excombatiente, articulando los Puntos 2.1.2 y 3.4 del Acuerdo Final. El SISEP contempla su constitución a partir de una serie de normas, instancias, programas, proyectos, entre otros. Dentro de las principales instancias que lo componen y que hacen parte del Acuerdo, están la Instancia de Alto Nivel del SISEP, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, el Comité de Impulso a las Investigaciones, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), creada bajo el Decreto Ley 154 de 2017<sup>121</sup>, el Programa Integral de Seguridad para las comunidades y organizaciones en los territorios, creado por el Decreto 660 de 2018<sup>122</sup>, el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección para excombatientes, creado por el Decreto 299 de 2017<sup>123</sup>, y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida, fortalecido por el Decreto 2124 de 2017.<sup>124</sup>

Para este tema en particular, en primer lugar, se reglamentaron los componentes del SISEP (la CNGS, el Programa Integral para Comunidades, el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, el Programa de Protección Especializada) y después se expidió el Decreto Ley 895 de 2017 que creó el SISEP. Lo anterior tiene consecuencias en la articulación de las instancias y su funcionamiento, pues al conformar primero las partes y después la unidad, no ha sido clara y fluida dicha articulación.

Complementario a la creación del CNGS, también se emitió la Ley 1908 de 2018,<sup>125</sup> conocida como la ley de sometimiento a la justicia, la cual busca fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales, a la vez que eleva el costo del delito de amenazas en contra de líderes, lideresas y excombatientes. En esta línea, se expidieron los Decretos 601<sup>126</sup> y 965<sup>127</sup> de 2020, que otorgan facultades a la OACP para i) verificar la voluntad real de paz y reinserción a

la vida civil, así como la voluntad de sometimiento a la justicia de los Grupos Armados Organizados; y, ii) definen la nueva ruta de sometimiento individual a la justicia de integrantes de Grupos Armados Organizados.

En cuanto a prevención y protección se expidieron las siguientes normas i) Decreto 2078 de 2017<sup>128</sup>, que establece ruta de protección colectiva de grupos y comunidades, fortaleciendo institucionalmente a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para cumplir con lo establecido en la norma, y que incluye el enfoque étnico; ii) Decreto 2252 de 2017<sup>129</sup>, relacionado con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo; iii) Decreto 300 de 2017<sup>130</sup>, que modificó la estructura de la UNP para crear la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, encargada de la seguridad y protección de los miembros del partido Fuerza Alternativa y de los excombatientes que se reincorporen a la vida civil y sus familias; y, iv) Decreto 2137 de 2018<sup>131</sup>, que creó la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas.

Si bien es evidente que para la implementación del Punto 3 se han expedido normas de diferente naturaleza, todavía existen compromisos que requieren de algún tipo de norma adicional para su cumplimiento. En este sentido, no se ha avanzado en la armonización para la reincorporación de excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos, proceso que necesariamente debe realizarse con la respectiva consulta previa.

El Acuerdo Final incluyó el compromiso en cabeza del Gobierno Nacional de llevar a cabo “la revisión de la normatividad sobre la seguridad y vigilancia privada [...] y actualizará las normas sobre los servicios de vigilancia y seguridad privada”<sup>132</sup>, lo cual, hasta la fecha, no ha sucedido. Esta revisión y el ajuste normativo, en caso de que corresponda, es necesaria pues se traduce en una medida de no repetición.

También hace falta la reglamentación del Programa de Protección Integral para integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP, establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 895 de 2017. Sobre este aspecto, en julio de 2020 la JEP se pronunció en el trámite que adelanta sobre medidas cautelares de protección a excombatientes, al ordenar a la Instancia de Alto Nivel del SISEP que “realice todas las gestiones necesarias que garanticen la reglamentación y pleno funcionamiento”<sup>133</sup> de dicho programa.

En cuanto a la implementación normativa, el reto más grande que existe para el Punto 3 no está en la expedición de normas, pues ya se cumplió con la mayoría de estos compromisos<sup>134</sup>, sino en la adecuada ejecución de las que ya se han producido hasta el momento<sup>135</sup>. Actualmente, hay una desarticulación entre las normas y una multiplicidad de actores con diversas responsabilidades, lo que se traduce en una implementación dispersa y fragmentada. En ese sentido, es necesario trasladar los esfuerzos para implementar de manera efectiva lo que las normas ya expedidas dispusieron y evitar continuar expidiendo nuevas normas de manera poco ordenada.



#### **4.4 Punto 4 “Solución al problema de las drogas ilícitas”**

En el Punto 4 se estableció el acuerdo para darle una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas en Colombia. Esto incluye los cultivos de uso ilícito, así como la producción y comercialización de drogas ilícitas. En consecuencia, en este punto se establecieron medidas para dar un tratamiento nuevo al fenómeno del consumo, para solucionar el problema de los cultivos de uso ilícito, para investigar y sancionar a la criminalidad asociada al narcotráfico, entre otros. A continuación, se destacan los avances y retrasos normativos relacionados con estos temas.

##### **4.4.1 Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

De la implementación normativa del Punto 4 se destaca la expedición del Decreto Ley 896 del 2017<sup>136</sup> que creó el PNIS. Al analizar la constitucionalidad del Decreto Ley, la Corte Constitucional determinó que éste “desarrolla una política pública de carácter general y no contiene enunciados normativos que impongan mandatos o cargas a los grupos étnicos, de modo tal que pudieren resultar afectados por sus normas” y que “la norma examinada establece medidas de redención y progreso en un escenario de participación y cooperación mutua, en el que tienen cabida todos los habitantes de esas zonas geográficas, que descarta la necesidad de realizar consultas previas, al no haber afectación directa de la identidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y afrodescendientes, ni de sus territorios”<sup>137</sup>. De acuerdo con el indicador en el PMI, hace falta un decreto que reglamente el PNIS en los territorios étnicos<sup>138</sup>. También es necesario destacar el Decreto 249 de 2017<sup>139</sup>, relacionado con la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos, cuyo liderazgo depende de la Policía Nacional.

El Acuerdo Final dispuso en cabeza del Gobierno Nacional el compromiso de “tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito”<sup>140</sup>. Esto hasta la fecha no ha ocurrido. Al respecto, la Procuraduría Delegada para el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, en su Segundo Informe al Congreso de la República, resaltó que el Ministerio de Justicia y del Derecho habría presentado tres proyectos de ley relacionados con este tema ante el Congreso de la República, pero ninguno de éstos se encuentra en curso<sup>141</sup>. A pesar de ello, “durante la primera legislatura del 2020 se encuentra en segundo debate en Senado el proyecto de Ley 039 de 2019, como iniciativa de la bancada del partido FARC”<sup>142</sup>, el cual versa sobre el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este<sup>143</sup>.

##### **4.4.2 Programas de prevención del consumo y salud pública**

A través de la Resolución 089 de 2019<sup>144</sup>, el Ministerio de Salud adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Dicha resolución incluye los enfoques de género y étnicos. Como complemento a esta Resolución, en el marco de la

implementación de la Política Nacional de Salud Mental<sup>145</sup> y en articulación con la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas<sup>146</sup>, el 16 de mayo del 2020, en un trabajo intersectorial en el que participaron 14 entidades nacionales se inició la implementación del CONPES 3992 de 2020<sup>147</sup>. Este documento establece la Estrategia para la Promoción de la Salud mental en Colombia que permite la implementación de la política pública intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas, como uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final<sup>148</sup>.

#### **4.4.3 Estrategias contra los activos y corrupción asociados al narcotráfico**

En el Punto 4 se dispuso la creación de mesas de trabajo para desarrollar un nuevo estatuto contra las finanzas ilícitas<sup>149</sup> y que “el Gobierno Nacional impulsará las reformas legislativas necesarias para que puedan imponerse sanciones a las personas que otorgaron el aval a los candidatos/as o elegidos/as sancionados penalmente”<sup>150</sup>. A la fecha de cierre de este informe, estas medidas no habían sucedido.

Como se evidencia, existen varios compromisos de implementación normativa relacionados con los temas que consagra el Punto 4 que no se han cumplido todavía y que son necesarios para avanzar en la materialización de lo establecido en dicho punto. Estas medidas contribuyen a resolver las diferentes problemáticas asociadas a los cultivos de uso ilícito, desde su producción hasta los factores que le otorgan sostenibilidad, configurándose así en garantías necesarias para la construcción de una paz estable y duradera.

#### **4.5 Punto 5 “Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto”**

La implementación normativa del Punto 5 inició con la adopción del Acto Legislativo 01 de 2017<sup>151</sup>, que incluyó en la Constitución Política al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). El Acto Legislativo dispuso que el SIVJRNR tendría un enfoque de género, diferencial y territorial<sup>152</sup>, lo cual efectivamente fue incluido en las normas de creación de cada uno de los componentes.

##### **4.5.1 Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición**

Por medio del Decreto Ley 588 de 2017<sup>153</sup> se expidieron las normas de organización y funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). Igualmente, por medio del Decreto Ley 589 de 2017<sup>154</sup> se dispuso la organización y funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

Una vez se firmó el Acuerdo Final en noviembre de 2016, se expidió la Ley 1820 de 2016<sup>155</sup>, la cual tiene por objeto “regular las amnistías e indultos por los delitos políticos y los delitos conexos con estos, así como adoptar tratamientos penales especiales diferenciados, en especial

para agentes del Estado que hayan sido condenados, procesados o señalados de cometer conductas punibles por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado”<sup>156</sup>.

Respecto de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), como otro de los componentes del SIVJRNR, se promulgó la Ley 1922 de 2018<sup>157</sup>, conocida también como la ley de procedimiento de la JEP. Posteriormente, a pesar de la demora en su sanción<sup>158</sup>, el 6 de junio de 2019 se profirió la Ley 1957 de 2019<sup>159</sup>, denominada Ley Estatutaria de la JEP. La expedición de esta norma era necesaria, pues consagró las herramientas jurídicas para garantizar los derechos de las víctimas y el derecho al debido proceso de los comparecientes. Esto dota de seguridad jurídica a todos los procesos que se adelanten por parte de la JEP.

#### **4.5.2 Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz**

Para la reparación material de las víctimas, se destacan las normas que se han expedido para el cumplimiento del compromiso de las extintas FARC-EP de la entrega de bienes y activos<sup>160</sup>. En primer lugar, se expidió el Decreto Ley 903 de 2017<sup>161</sup>, que reguló lo relacionado con el inventario que debían elaborar las extintas FARC-EP de los bienes y activos a su disposición. Meses después, se adoptó el Decreto 1407 de 2017<sup>162</sup>, que creó una comisión transitoria de verificación y designó a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como administradora del patrimonio autónomo. En el 2020 se han expedido dos normas relacionadas con este tema: i) Decreto 205 de 2020<sup>163</sup>, por medio del cual se fija como plazo para la entrega de los bienes pertenecientes al extinto grupo guerrillero el 31 de julio de 2020; y, ii) Decreto 1080 de 2020<sup>164</sup>, el cual extendió el plazo de entrega de bienes hasta el 31 de diciembre de 2020.

El Acuerdo Final consagró que durante los primeros doce (12) meses tras la firma, se debían efectuar las “[m]odificaciones de la Ley 1448 de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, con base en lo acordado en el punto 5.1.3.7 del acuerdo de “Víctimas”, teniendo en cuenta el principio de universalidad y conforme a los estándares internacionales, para ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”<sup>165</sup>. Lo anterior, hasta la fecha de corte de este informe, no ha sucedido.

No obstante, al resolver una acción de inconstitucionalidad que presentó un grupo de ciudadanos en contra de la vigencia de la Ley 1448 de 2011<sup>166</sup>, la Corte Constitucional afirmó que la “Ley 1448 de 2011 [...] se ha integrado al proceso de implementación y desarrollo del Acuerdo Final”<sup>167</sup>. En este sentido, este tribunal exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que “adopten las decisiones que correspondan en relación con [la] prórroga [de la Ley 1448 de 2011] o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos”<sup>168</sup> y agregó que, en caso de que el Gobierno o el Congreso no tomen ninguna de estas medidas, la Ley será prorrogada automáticamente por un término equivalente a tres períodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final, esto es, hasta el 30 de agosto de 2030<sup>169</sup>.

En noviembre de 2020, la plenaria del Senado aprobó un proyecto de ley para la prórroga de la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios<sup>170</sup>. Para la fecha de corte de este informe, dicho proyecto de ley no había sido sancionado por parte del Presidente de la República<sup>171</sup>. Pese a estos avances, tramitar la prórroga de la Ley 1448 de 2011 no es la única medida necesaria para la garantía de los derechos de las víctimas. Se requiere, además, una reforma estructural que permita que la política de víctimas se ajuste a lo establecido en el Acuerdo Final, y que haga más fácil y sostenible su implementación<sup>172</sup>.

#### **4.6 Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”**

El Instituto Kroc ha evidenciado que la mayoría de los avances del Punto 6 del Acuerdo Final ocurrieron en el primer año de su implementación. Estos incluyen “la refrendación del Acuerdo Final a través del plebiscito y la votación en el Congreso a finales del 2016; la aprobación y utilización del mecanismo fast-track, el cual permitió la adopción de actos legislativos, leyes y decretos relacionados con la implementación; y la creación de la CSIVI”<sup>173</sup>. Sin embargo, según el análisis cuantitativo presentado en la primera parte de este informe, aún se requiere la expedición de varias normas categorizadas como prioritarias para la implementación. Si bien el Punto 6 ha registrado avances en materia normativa necesarios para la puesta en marcha de mecanismos de verificación y financiación del Acuerdo Final, aún se evidencian algunos rezagos.

##### **4.6.1 Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final**

La CSIVI fue creada mediante el Decreto 1995 de 2016<sup>174</sup>. En agosto de 2018, el Decreto 1417 de 2018 actualizó la organización y funcionamiento de la CSIVI modificando aspectos como la conformación de la Comisión, el componente internacional de verificación y los parámetros para la revisión anual del PMI<sup>175</sup>. Entre otras normas relevantes para el funcionamiento de esta instancia, se encuentran los Decretos 062 y 871 de 2017 por medio de los cuales se designaron los representantes del Gobierno Nacional<sup>176</sup>. El 24 de diciembre de 2020, el Gobierno anunció que el impulso a la implementación en el marco de la CSIVI se prorroga hasta el año 2022. Esta decisión fue tomada al interior de esta instancia con la participación del Alto Comisionado para la Paz, los representantes del componente FARC, los embajadores de países garantes como Cuba y Noruega, y los delegados de las Naciones Unidas<sup>177</sup>.

##### **4.6.2 Medidas para planeación, financiación y transparencia del Acuerdo**

Se resalta la adopción de las normas relacionadas con las medidas para la planeación y financiación del Acuerdo Final como el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>178</sup>, el Decreto Ley 691 de 2017 que crea el Fondo Colombia en Paz (FCP)<sup>179</sup> y el Decreto Ley 1534 de 2017 que reglamentó el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD PAZ)<sup>180</sup>. El 28 de diciembre de 2020, el Presidente de la República sancionó el Decreto 1782 por medio del cual incorporó al Presupuesto de Ingresos del Sistema General de Regalías para el bienio del 10 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, la suma de \$2.143.766.738.682<sup>181</sup>. Estos recursos serán utilizados en un primer momento para garantizar el adelanto para la Paz y su asignación corresponderá al OCAD PAZ<sup>182</sup>.

En cuanto a la incorporación del Acuerdo en los ciclos financieros y de planificación del Estado se resalta la aprobación del PMI en marzo de 2018<sup>183</sup> y la adopción del CONPES 3932 de 2018<sup>184</sup>. Entre otras medidas para el acceso a la información sobre la implementación, el Decreto 1829 de 2017 creó el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)<sup>185</sup>.

#### **4.6.3 Prioridades de implementación normativa**

En lo que concierne, en el Punto 6, a las prioridades de implementación normativa, algunas medidas legales fueron adoptadas a través del mecanismo fast-track aprobado por la Corte Constitucional. Asimismo, el Gobierno Nacional utilizó las facultades extraordinarias que le otorgó el Acto Legislativo 01 de 2016 para emitir 35 decretos con fuerza de ley y otros 77 decretos destinados a implementar distintos aspectos del Acuerdo Final<sup>186</sup>.

En los primeros meses posteriores a la firma, se resalta la aprobación de normas fundamentales para cimentar la implementación del Acuerdo. Como se ha visto, se han adelantado algunas iniciativas legislativas prioritarias, entre ellas, cinco (5) actos legislativos (estabilidad jurídica del Acuerdo, monopolio legítimo de la fuerza, SIVJRN, reincorporación política, reforma a regalías), dos (2) leyes estatutarias (administración de justicia para la JEP, Estatuto de la Oposición), dos (2) leyes orgánicas (excepción para la UNP, Voces de Paz) y dos (2) leyes ordinarias (amnistías, indultos y tratamiento penal diferenciado, innovación agropecuaria)<sup>187</sup>.

Ahora bien, sobre las normas que aún no se han expedido y según se ha visto previamente en el análisis de los demás puntos del Acuerdo Final, 11 prioridades normativas establecidas en el Punto 6 están o tienen trámites pendientes<sup>188</sup>:

- Reglamentación del Acto Legislativo 05 de 2017 (tipo penal de paramilitarismo).
- Ley sobre tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores.
- Normas o reformas constitucionales o legales necesarias para que el Plan Cuatrienal de Implementación, con su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones sea incorporado al Plan Nacional de Desarrollo.
- Normas para la implementación de la Reforma Rural Integral (como los ajustes a la Ley de Tierras, la Jurisdicción Agraria, el Servicio Público de Adecuación de Tierras, la Adjudicación de Baldíos) y la Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- Ley y/o normas de desarrollo sobre participación política: circunscripciones transitorias especiales de paz.
- Ley y/o normas del sistema de financiación de partidos.
- Modificaciones de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras).
- Leyes y/o normas de desarrollo sobre garantías y promoción de la participación de la ciudadanía.
- Ley y/o normas para la adopción de medidas contra la corrupción.
- Normas para la creación, promoción y fortalecimiento de los mecanismos de control y veeduría ciudadanas y de observatorios de transparencia.
- Reformas constitucionales y legales relativas a la organización y régimen electoral con especial atención sobre la base de las recomendaciones que formule la Misión Electoral.

Adicional a las 11 prioridades normativas, otro punto importante es el trámite para la reforma de la Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”<sup>189</sup>. El Instituto Kroc ha señalado que tramitar y aprobar la reforma de esta norma es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la implementación de los acuerdos a nivel nacional y territorial, de forma participativa, transparente y eficiente<sup>190</sup>.

#### **4.6.4 Otras medidas para garantizar la implementación, la participación y el seguimiento a la implementación**

Sobre los enfoques étnico y de género, el Decreto 1995 de 2016 creó la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y la Instancia Especial de Mujeres para incorporar el Enfoque de Género en la Paz<sup>191</sup>. El Decreto 1418 de 2018 crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final, la cual se denominó Alta Instancia de Género de Gobierno<sup>192</sup>.

Como se ha advertido, se evidencian pocos avances en el proceso de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos para proyectos legislativos relacionados con la implementación del Acuerdo<sup>193</sup>. De las 30 iniciativas legislativas presentadas por el procedimiento legislativo especial y de los 35 decretos que fueron expedidos, únicamente seis (6) se presentaron ante la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom (CND), cinco (5) fueron consultadas y protocolizadas ante la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC), y una (1) norma fue consultada ante el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP). De estas 12 normas consultadas, sólo se expedieron tres (3)<sup>194</sup>.

A nivel normativo, en el Punto 6 se han verificado avances en la adopción de normas que han permitido el establecimiento de instancias de seguimiento, monitoreo y verificación de la implementación como la CSIVI, la IEANPE y la Instancia Especial de Género. A su vez, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República han impulsado normas para la financiación y planeación que permita la materialización de los planes, programas y reformas consignadas en el Acuerdo Final. Sin embargo, aún hay normas prioritarias destacadas en este punto del Acuerdo cuyo proceso de expedición no ha iniciado o aún se requiere su culminación.

### **5. Conclusiones y oportunidades para dinamizar la implementación normativa**

Del análisis descrito en este informe se observa que la implementación normativa del Acuerdo ha logrado avances que deben ser reconocidos, utilizados y fortalecidos para continuar con las medidas faltantes. Por ejemplo, el Instituto Kroc ha evidenciado que los mayores avances en el tercer año de implementación se presentaron en el Punto 5 por la puesta en marcha de las entidades que componen el SIVJRN. Esto fue posible gracias a la expedición del marco normativo requerido para su funcionamiento<sup>195</sup>. Así las cosas, un principio de acción normativa debe ser la no regresividad y la promoción de normas en consonancia con el espíritu del Acuerdo Final.

En el caso de las medidas normativas por expedir o ajustar, resulta pertinente construir propuestas acotadas al objetivo del Acuerdo Final. Estas deben gozar de viabilidad política en su discusión y responder a los estándares internacionales y recomendaciones de expertos, en donde se incluya a la academia y la sociedad civil especializada en las temáticas a implementar.

Es clave generar acuerdos y consensos políticos para avanzar en la implementación normativa. Un método recomendable es la generación de espacios de interlocución entre múltiples actores responsables y mesas técnicas de trabajo para discutir textos normativos de manera previa a su radicación o emisión y de esta forma lograr mayor legitimidad y consenso. Así ocurrió durante el ejercicio preparatorio para elaborar los lineamientos del Estatuto de Oposición, en los que Gobierno Nacional, los partidos y movimientos políticos, los acompañantes internacionales del Punto 2 y delegados de la mesa de conversaciones de La Habana se sentaron por varios meses para su definición<sup>196</sup>.

En general, presentar una reforma legislativa o constitucional pendiente es el primer paso para acelerar la implementación del Acuerdo Final. Sin embargo, radicar un proyecto en el Congreso de la República no es suficiente, pues se debe asegurar su efectiva aprobación. En los casos en que el Gobierno Nacional y amplias mayorías del Congreso han impulsado y aprobado las reformas, aunando esfuerzos y agendas, el Acuerdo Final ha logrado avanzar. Esto también demuestra que no existe un único actor implementador, sino que es una sumatoria de esfuerzos a nivel de Estado. De ahí la importancia de generar consensos y aliados antes de presentar la propuesta, basándose en un proceso de construcción de confianza, de manera que esto viabilice la discusión y tramitación en el Congreso.

Es esencial incorporar los aportes que la sociedad civil ha hecho durante el proceso de implementación del Acuerdo Final, como la Comisión de Diálogo, su Comisión Análoga o la Misión Electoral Especial (MEE), para que las reformas normativas se logren sobre la base del trabajo construido por expertos y respondan a las necesidades identificadas por las comunidades. Las organizaciones de sociedad civil y las instancias establecidas por el Acuerdo, como la Instancia Especial de Mujeres o la IEANPE, tienen el potencial de enriquecer las normas propuestas. Esto exige por parte de la sociedad civil, en especial de las comunidades étnicas, procesos de articulación e incidencia efectiva.

La discusión, aprobación y expedición de leyes, reformas constitucionales, decretos y resoluciones u otros para implementar cada punto del Acuerdo Final, debe garantizar la incorporación de los enfoques transversales de género, étnico y territorial. Estos trámites normativos deben reconocer las afectaciones diferenciales que el conflicto armado ha tenido sobre mujeres, personas LGTBI, comunidades étnicas y los territorios, asegurando así la materialización de los compromisos pactados en la Mesa de Conversaciones de La Habana. Para ello, se pueden aprovechar las buenas prácticas del proceso de expedición de los decretos y leyes que incorporaron efectivamente estos enfoques, como el decreto que modificó el CNPRC o los decretos de creación de la CEV y la UBPD, y retomar compromisos ya establecidos en el Acuerdo Final que proponen su inclusión<sup>197</sup>. Esto constituye una oportunidad para fortalecer la implementación y generar acciones afirmativas que incluyan y reparen a estas poblaciones.

En aquellos casos que una entidad del Poder Ejecutivo deba expedir una norma pueden provecharse las capacidades técnicas del Estado en su conjunto y convocar a tomadores de decisión a los espacios técnicos para que el proceso de expedición de normas sea más efectivo y se materialice. A modo de ejemplo, el Ministerio del Interior podría asesorar y acompañar a todas las entidades de Gobierno para que implementen adecuadamente la consulta previa, lo cual es una oportunidad para mejorar sus procesos y obtener mayor legitimidad.

Finalmente, es clave que se ejecuten de manera adecuada y coordinada las normas que ya han sido aprobadas y expedidas hasta el momento. Esto previene que haya una desarticulación entre las normas existentes, los planes y programas que crean y las entidades competentes y responsables de su implementación.

198

---

<sup>1</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 6.3.2.

<sup>2</sup> Madhav Joshi y Jason Quinn, Peace Accords Matrix Implementation Dataset, V.1.5 (29 de julio de 2015), Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/research>.

<sup>3</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>4</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>5</sup> Instituto Kroc, Matriz de Implementación del Acuerdo Final.

<sup>6</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 31.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 33.

<sup>8</sup> Al respecto pueden verse los siguientes análisis: Casa de la Mujer, “Entrelazando desarrollos normativos para la implementación del Acuerdo Final”, (Bogotá, 2019), <https://co.boell.org/sites/default/files/2020-01/Entrelazando%20desarrollos%20normativos%20para%20el%20acuerdo%20final-Digital.pdf>; Gentes del Común, Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), Carolina Jiménez Martín, José Francisco Puello-Socarrás, “Cuadernos de la implementación: Las fuerzas políticas en contienda”, (Bogotá 2020) [https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/08/Coleccio%CC%81nCuadernos\\_02\\_Las-fuerzas-poli%CC%81ticas-en-contienda.pdf](https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/08/Coleccio%CC%81nCuadernos_02_Las-fuerzas-poli%CC%81ticas-en-contienda.pdf)

<sup>9</sup> Representantes a la Cámara y Senadores de la República, “¿En qué va la paz a dos años del gobierno de Duque?”, (Informe 04, Bogotá, 2020), 1, [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_e5b209fa605445boacc47dabo72168fa.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445boacc47dabo72168fa.pdf)

<sup>10</sup> CINEP/PPP- CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, 2020), 250-251, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

<sup>11</sup> Sentencia C-630/17, 11 de octubre de 2017, (Corte Constitucional, 2017).

<sup>12</sup> Casa de la Mujer, “Entrelazando desarrollos normativos para la implementación del Acuerdo Final”, (Bogotá, enero 2019), 1-2, <https://co.boell.org/es/2020/01/16/entrelazando-desarrollos-normativos-para-la-implementacion-del-acuerdo-final>

<sup>13</sup> El 38% corresponde a 16 disposiciones cuyo nivel de implementación está completo.

<sup>14</sup> El 12% corresponde a 5 disposiciones.



---

<sup>15</sup> El 24% corresponde a 10 disposiciones.

<sup>16</sup> El 26% corresponde a 11 disposiciones.

<sup>17</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 1, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2017).

<sup>18</sup> Presidencia de la República, Decreto 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET”, 28 de mayo de 2017, 28 de mayo de 2017, Diario Oficial. 50.247, (Colombia, 2017).

<sup>19</sup> Líderes y lideresas étnicas de Putumayo, grupo focal realizado por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, 17 de septiembre de 2020.

<sup>20</sup> Congreso de la República, Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, 15 de julio de 1994, Diario Oficial 41.450, (Colombia, 1994).

<sup>21</sup> Algunos de estos compromisos son: “Adoptar medidas para promover que la conformación de Consejos Territoriales de Planeación garantice una representación amplia y pluralista que se apoye entre otros en las redes, alianzas y organizaciones económicas, sociales, culturales, ambientales, educativas y comunitarias existentes...se promoverá la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales”; “Fortalecer la participación de las Juntas Administradoras Locales en la elaboración de los planes de desarrollo”; “Hacer los ajustes normativos necesarios para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios e instancias de diálogo e interlocución”.

<sup>22</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 902 de 2017, “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”, 29 de mayo de 2017, Diario Oficial. 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>23</sup> La adjudicación directa, el subsidio integral, el crédito especial y el otorgamiento de derechos uso en baldíos no adjudicables

<sup>24</sup> Presidencia de la República, Decreto 1330 de 2020, “Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”, 6 de octubre de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>25</sup> Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana – CONPA, “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Desde la mirada del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico”, (Bogotá, marzo 2020), <http://www.afrodescolombia.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz..pdf>.

<sup>26</sup> Sentencia C-073/18, 12 de julio de 2018, (Corte Constitucional,2018).

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, “Primer informe de cumplimiento del capítulo étnico en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP”, (marzo de 2019), 24, [https://www.onic.org.co/images/pdf/1er\\_informe\\_cumplimiento\\_cap\\_etnico\\_paz.pdf](https://www.onic.org.co/images/pdf/1er_informe_cumplimiento_cap_etnico_paz.pdf); Consejo Nacional de Paz Afrocolombiana – CONPA, “Balance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Desde la mirada del pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero y el enfoque de género, mujer, familia y generación para avanzar en el cumplimiento de las salvaguardas y garantías del Capítulo Étnico”, (Bogotá, marzo 2020), 16, <http://www.afrodescolombia.org/wp-content/uploads/2020/06/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz..pdf>

<sup>29</sup> Presidencia de la República, Decreto 148 de 2020, “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística'”, 4 de febrero de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>30</sup> Funcionarios (Instituto Geográfico Agustín Codazzi), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 30 de junio de 2020.

<sup>31</sup> Presidencia de la República, Decreto 1007 de 2018, “Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto

---

Ley 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente”, 14 de junio de 2018, Diario Oficial. 50.624, (Colombia, 2018).

<sup>32</sup> Según el IDEAM, en el período 2015-2016 la tasa anual de deforestación se encontraba en 0,3. El período 2016-2017 llegó a 0,37 y en el período 2017-2018 la tasa fue 0,33, ante una tasa de 0,21 del período 2014-2015, una de las más bajas en los últimos 6 años. [http://bart.ideam.gov.co/indiecosistemas/ind/ReportesSMBYC\\_TD.html](http://bart.ideam.gov.co/indiecosistemas/ind/ReportesSMBYC_TD.html)

<sup>33</sup> Agencia Nacional de Tierras (ANT), Acuerdo No. 058 de 2018, “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”, 16 de abril de 2018.

<sup>34</sup> Agencia Nacional de Tierras (ANT), Acuerdo No. 118 de 2020, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018”, 24 de marzo de 2020.

<sup>35</sup> Proyecto de Ley Estatutaria 134/2020 Cámara, “Por la cual se crea una especialidad judicial rural y agraria, se establecen los mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones”, Gaceta del Congreso No. 673/20.

<https://www.camara.gov.co/especialidad-judicial-rural-y-agraria>.

<sup>36</sup> “Reactivación del sector cultura, la especialidad judicial agraria, debates al Superintendente de Salud, las noticias de las comisiones”, Cámara de Representantes, 24 de noviembre de 2020, <https://www.camara.gov.co/reactivacion-del-sector-cultura-la-especialidad-judicial-agraria-debates-al-superintendente-de>; “Aprobada la creación de la Especialidad Judicial Rural y Agraria en la Plenaria de la Cámara”, Cámara de Representantes, 15 de diciembre de 2020, <https://www.camara.gov.co/aprobada-la-creacion-de-la-especialidad-judicial-rural-y-agraria-en-la-plenaria-de-la-camara>.

<sup>37</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, borrador de acuerdo de 2020, “Por el cual se establecen las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales para la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías para la delimitación de las Zonas de Desarrollo Empresarial y se establecen otras disposiciones”, septiembre de 2020, [https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Proyecto\\_de\\_Acuerdo\\_Zonas\\_de\\_Developmento\\_Empresarial.pdf](https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Proyecto_de_Acuerdo_Zonas_de_Developmento_Empresarial.pdf)

<sup>38</sup> Congreso de la República, Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, 5 de agosto de 1994, Diario oficial, 41.479, (Colombia, 1994).

<sup>39</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”, anexo B.

<sup>40</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 179 de 29 de junio de 2017, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural”. Es importante aclarar que el plan nacional de vivienda rural cambió de entidad implementadora, así que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizó un proceso de reformulación del plan.

<sup>41</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020, “Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015”. Adopta la política de vivienda rural para actualizar el plan nacional creado por resolución 179 de 2017.

<sup>42</sup> Ministerio de Minas y Energía, Resolución 40809 del 02 de agosto de 2018, “Por la cual se adoptan los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 - 2031 con focalización en las áreas de posconflicto”.

<sup>43</sup> Ministerio de Transporte, Resolución 3260 del 03 de agosto de 2018, “Por el cual se adopta el plan nacional de vías para la integración regional- PNVIR”.

<sup>44</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 1722 del 12 de julio de 2019, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

<sup>45</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 091 de 2020 del 24 de abril de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final”.

<sup>46</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 06 del 26 de febrero de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar, y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”.

- <sup>47</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 209 del 01 de septiembre de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4 del Acuerdo Final”.
- <sup>48</sup> Ministerio del Trabajo, Resolución 2950 del 29 de diciembre de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural-PLANFES”.
- <sup>49</sup> Ministerio del Trabajo, Resolución 2951 del 29 de diciembre de 2020, “Por la cual se adopta el Plan Progresivo de Protección Social y Garantía de los Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales”.
- <sup>50</sup> Procuraduría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- <sup>51</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 261 del 21 de junio de 2018, “Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general”.
- <sup>52</sup> A la fecha de corte de este informe, se encontraban en cierre técnico los planes nacionales de agua potable y saneamiento básico, salud rural y protección social, y en formulación los planes de asistencia técnica, formalización de la propiedad rural, zonificación ambiental, economía solidaria, derecho a la alimentación y educación rural.
- <sup>53</sup> Las medidas concernientes a garantías de seguridad se analizan en el Punto 3.
- <sup>54</sup> Congreso de la República, Ley 1909 de 2018, “Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, 9 de julio de 2018, Diario Oficial. 50.649, (Colombia, 2018).
- <sup>55</sup> Consejo Nacional Electoral, Resolución 3134 de 2018, “Por medio de la cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley Estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018, que consagra el Estatuto de la Oposición, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición, y de las organizaciones políticas independientes”, 14 de diciembre de 2018.
- <sup>56</sup> Entre los aspectos reglamentados se encuentran tanto la declaración política como los derechos de la oposición a la financiación del partido, acceso a medios de comunicación y participación en la agenda pública de corporaciones públicas.
- <sup>57</sup> Presidencia de la República, Decreto 885 de 2017, “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, 26 de mayo de 2017.
- <sup>58</sup> Ministerio del Interior, Resolución 1190 de 2018, “Por la cual se adopta el Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, 3 de agosto de 2018.
- <sup>59</sup> Mesa de Conversaciones, 37-38.
- <sup>60</sup> Procuraduría General de la Nación, “Cumplimiento Ley 1909 de 2018- Estatuto de la Oposición. Primer informe al congreso”, (Bogotá, octubre 2019), [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019\(2\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Primer%20Informe%20al%20Congreso%20sobre%20el%20Estatuto%20de%20la%20Oposicion%20octubre%20de%202019(2).pdf); Misión de Observación Electoral, “Balance de las garantías para el ejercicio de los derechos de la oposición política en Colombia. Dos años dese la sanción de la ley estatutaria”, (Bogotá, julio 2020), <https://moe.org.co/informe-2-anos-estatuto-de-la-oposicion/>; “Estatuto de la Oposición: balance y retos en estado de emergencia (intervención virtual, 26 de junio de 2020), <https://www.facebook.com/BibliotecaPublicaPiloto/videos/604401196860246>.
- <sup>61</sup> Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y Consejo Nacional Electoral, “Estatuto de Oposición. Principios, derechos y herramientas para su aplicación”, (Bogotá, septiembre 2020), <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2020/09/Estatuto-de-la-Oposicio%CC%81n-Principios-derechos-y-herramientas-para-su-aplicacion-1.pdf>
- <sup>62</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 02652 de 2019, “Por la cual se ordena la apertura de la convocatoria NO. 001-2019 y se crea el comité evaluador de la misma”, 03 de octubre de 2019.
- <sup>63</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 0727 de 2020, “Por la cual se declaran las viabilidades para el otorgamiento de las licencias de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM), Clase D”, 30 de abril de 2020.

- 
- <sup>64</sup> Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 0442 de 2020, “Por la cual se ordena la apertura de cinco (5) convocatorias para el desarrollo de contenidos audiovisuales”, 19 de junio de 2020.
- <sup>65</sup> Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 0546 de 2020, “Por la cual se publican los resultados de la evaluación de las propuestas presentadas en las Convocatorias Audiovisuales MinTIC 01 de 2020”, 28 de agosto de 2020.
- <sup>66</sup> Funcionarios (MINTIC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 11 de junio del 2020.
- <sup>67</sup> Mesa de Conversaciones, 201.
- <sup>68</sup> Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, “Informe Uno. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final” (Bogotá, abril de 2020); Lida Margarita Núñez Uribe, “Una deuda con la representación política: las circunscripciones especiales transitorias de paz”, Revista Foro, n° 99 (2019), 30-36.
- <sup>69</sup> Mesa de Conversaciones, 54.
- <sup>70</sup> Funcionarios (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento -CODHES), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021.
- <sup>71</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 53.
- <sup>72</sup> Centro de Investigaciones y Educación Popular (CINEP), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Fundación Foro Nacional por Colombia, “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”, (Bogotá, 2017), [http://participando.co/media/docs/leyes/Documento\\_lineamientos\\_Final.pdf](http://participando.co/media/docs/leyes/Documento_lineamientos_Final.pdf)
- <sup>73</sup> Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía y Cinepp/PPP-CERAC.
- <sup>74</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia diciembre 2016 – mayo 2018”, (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018), 78-79.
- <sup>75</sup> Procuraduría General de la Nación, “Procuraduría instó al Gobierno nacional y a la Gobernación de Putumayo definir estrategias eficientes para sustitución de cultivos ilícitos”, (comunicado, 30 de julio de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-insto-al-Gobierno-nacional-y-a-la-Gobernacion-de-Putumayo-definir-estrategias-eficientes-para-sustitucion-de-cultivos-ilicitos--news> ;
- Procuraduría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; Garzón, J. C. “Las erradicaciones forzadas disminuyen pero las movilizaciones y choques con la fuerza pública aumentan”, Fundación Ideas para la Paz, 11 de junio de 2020, <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/cultivos.html>
- <sup>76</sup> Ministerio del Interior, Resolución 1190 de 2018, “Por la cual se adopta el Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, 3 de agosto de 2018.
- <sup>77</sup> Defensoría del Pueblo, “Respuesta solicitud de información protestas sociales. Radicado 20200030202217591”, (comunicado, 26 de agosto de 2020).
- <sup>78</sup> Procuraduría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- <sup>79</sup> Corte Suprema de Justicia- STC7641-2020, 22 de septiembre de 2020, <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>
- <sup>80</sup> Mesa de Conversaciones, 45.
- <sup>81</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 63; Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía, “Informe Cero. Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final”, (Bogotá, noviembre de 2018).

---

<sup>82</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>83</sup> Mesa de Conversaciones, 53.

<sup>84</sup> En julio de 2020 se radicaron un proyecto de ley (PL) y un proyecto de acto legislativo (PAL) en la Cámara de Representantes. El PL 145/2020 C “Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia”, que sólo crea las listas cerradas y bloqueadas. Éste fue acumulado con el PAL 250/2020 C “Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones”. En este se incluían medidas asociadas al registro único de militantes, puestos de votación en la ruralidad, las listas cerradas, bloqueadas y en alternancia por género. Paralelamente, en el Senado se radicaron los PAL 07/20 acumulado con los PAL 02 y 15 de 2020, “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera”, que contempla un mayor número de medidas recomendadas por la MEE.

<sup>85</sup> Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara - 234 de 2020 Senado “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, Gaceta del Congreso No. 871/20.

<sup>86</sup> Conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria 409 de 2020 Cámara - 234 de 2020 Senado, “Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, Gaceta del Congreso No.1516/20.

<sup>87</sup> Camilo Mancera (Coordinador del observatorio jurídico de la Misión de Observación Electoral- MOE) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 01 y 07 de septiembre de 2020; Fundación Karisma, “6 resultados para: #AnálisisTécnicoNuevoCódigoElectoral”, (Bogotá, septiembre de 2020), <https://web.karisma.org.co/?s=%23An%C3%A1lisisT%C3%A9cnicoNuevoC%C3%B3digoElectoral>

<sup>88</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>89</sup> Presidencia de la República, Decreto 1386 de 2016, “Por cual se decreta la aplicación del Cese al Fuego Bilateral y Definitivo dentro del marco del acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las y se dictan otras disposiciones”, 26 de agosto de 2016, (Colombia, 2016).

<sup>90</sup> Congreso de la República, Ley 1779 de 2016, “Por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014”, 11 de abril de 2017, Diario Oficial 49.848, (Colombia, 2016).

<sup>91</sup> Presidencia de la República, Decreto 1243 de 2018, “Por el cual se fijan responsabilidades en el procedimiento para la ubicación, recolección, verificación, registro, extracción, transporte, destrucción, inhabilitación y disposición final del armamento, municiones y explosivos que se encuentren en los depósitos (caletas) de las extintas FARC-EP, en desarrollo de lo pactado en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, 18 de julio de 2018, (Colombia, 2018).

<sup>92</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 1, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2017).

<sup>93</sup> Casa de la Mujer, “Entrelazando desarrollos normativos para la implementación del Acuerdo Final”, (Bogotá, 2019), 20 y 21, <https://co.boell.org/sites/default/files/2020-01/Entrelazando%20desarrollos%20normativos%20para%20el%20acuerdo%20final-Digital.pdf>

<sup>94</sup> Presidencia de la República, Decreto 1274 de 2017, “Por el cual se prorroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones”, 28 de julio de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>95</sup> Casa de la Mujer, “Entrelazando desarrollos normativos para la implementación del Acuerdo Final”, (Bogotá, 2019), 35 <https://co.boell.org/sites/default/files/2020-01/Entrelazando%20desarrollos%20normativos%20para%20el%20acuerdo%20final-Digital.pdf>

<sup>96</sup> Presidencia de la República, Decreto 2026 de 2017, “Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones”, 4 de diciembre de 2017, (Colombia, 2017).

---

<sup>97</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)”, accedido el 9 de octubre de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/paginas/los-etc.aspx>

<sup>98</sup> Consejería para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de Gestión. 2 años de Paz con Legalidad. Agosto 2018-agosto 2020”, (Bogotá, 2020), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>

<sup>99</sup> Sebastián Forero Rueda, “La realidad de las nuevas áreas de reincorporación de excombatientes de las Farc”, Colombia2020, 16 de junio de 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-realidad-de-las-nuevas-areas-de-reincorporacion-de-excombatientes-de-las-farc/>

<sup>100</sup> Presidencia de la República, Decreto 2027 de 2016, “Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación”, 7 de diciembre de 2016, (Colombia, 2016).

<sup>101</sup> *Ibid.*, Artículo 1.

<sup>102</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 1, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2017); Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia diciembre 2016 – mayo 2018”, (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018); Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019); Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>103</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 891 de 2017, “Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, 28 de mayo de 2017, Diario Oficial. 50.247, (Colombia, 2017).

<sup>104</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución 4309, 24 de diciembre de 2019, “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”.

<sup>105</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3931, Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”, (Bogotá, 2018), [http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes\\_finlal\\_web.pdf](http://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_finlal_web.pdf)

<sup>108</sup> Presidencia de la República, Decreto 1629 de 2019, “Por medio del cual se adicionan unas funciones a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN)”, 9 de septiembre de 2019, (Colombia, 2019).

<sup>109</sup> *Ibid.* Artículo 1.

<sup>110</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución 2536, 6 de agosto de 2019, “Por la cual se establecen las características y condiciones para el otorgamiento del beneficio económico de Asignación Mensual y se dictan otras disposiciones”.

<sup>111</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 899 de 2017, “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social, colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 29 de mayo de 2017, Diario Oficial No. 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>112</sup> Presidencia de la República, Decreto 1543 de 2020, “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación”, 24 de noviembre de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>113</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

---

<sup>114</sup> Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución 1279, 1 de septiembre de 2020, “Por la cual se establecen medidas transitorias para el reconocimiento de la Asignación Mensual en el marco del proceso de reincorporación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>115</sup> Acto Legislativo 03 de 2017, “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, 23 de mayo de 2017.

<sup>116</sup> Congreso de la República, Ley 1830 de 2017, “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5ª de 1992”, 6 de marzo de 2017, Diario Oficial. 50.167, (Colombia, 2017).

<sup>117</sup> *Ibid.*, artículo 1.

<sup>118</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 898 de 2017, “Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de 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, en cumplimiento a lo dispuesto en el punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones”, 29 de mayo de 2017, Diario Oficial. 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>119</sup> *Ibid.*, artículo 3.

<sup>120</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 895 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, 29 de mayo, Diario Oficial. 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>121</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 154 de 2017, “por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 3 de febrero, Diario Oficial. 50.136, (Colombia, 2017).

<sup>122</sup> Presidencia de la República, Decreto 660 de 2018, “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”, 17 de abril de 2018, (Colombia, 2018).

<sup>123</sup> Presidencia de la República, Decreto 299 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección”, 23 de febrero de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>124</sup> Presidencia de la República, Decreto 2124 de 2017, “Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, 18 de diciembre de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>125</sup> Congreso de la República, Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”, 9 de julio de 2018, Diario Oficial 50.649, (Colombia, 2018).

<sup>126</sup> Presidencia de la República, Decreto 601 de 2020, “Por el cual se asignan unas funciones al Alto Comisionado para la Paz”, 28 de abril de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>127</sup> Presidencia de la República, Decreto 965 de 2020, “Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones”, 7 de julio de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>128</sup> Presidencia de la República, Decreto 2078 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 5, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades”, 7 de diciembre de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>129</sup> Presidencia de la República, Decreto 2252 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y

defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo”, 29 de diciembre de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>130</sup> Presidencia de la República, Decreto 300 de 2017, “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección - UNP”, 23 de febrero de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>131</sup> Presidencia de la República, Decreto 2137 de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas", 19 de noviembre de 2018, (Colombia, 2018).

<sup>132</sup> Mesa de Conversaciones, 95.

<sup>133</sup> Auto AI-008-2020 de 29 de julio de 2020, (Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, Jurisdicción Especial para la Paz, 2020).

<sup>134</sup> Representantes a la Cámara y senadores de la República, “¿En qué va la paz a dos años del gobierno de Duque?” (Informe 04: agosto de 2020), 1, [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_e5b209fa605445boacc47dabo72168fa.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445boacc47dabo72168fa.pdf)

<sup>135</sup> Defensoría del Pueblo, “XXVII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República Parte I - Informe Analítico: Situación de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia – 2019”, (Bogotá, julio de 2020), 40, <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVII-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf>

<sup>136</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 896 de 2017, “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)”, 29 de mayo de 2017, Diario Oficial 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>137</sup> Sentencia C-493/17, 3 de agosto de 2017, (Corte Constitucional, 2017).

<sup>138</sup> Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADA%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; “Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera”, 21 de marzo de 2018.

<sup>139</sup> Presidencia de la República, Decreto 249 de 2017, “Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, 14 de febrero de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>140</sup> Mesa de Conversaciones, 108.

<sup>141</sup> Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADA%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Proyecto de Ley 039/19 Senado, “Por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Artículo 5 Transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017”. Gaceta del Congreso No. 1070/19.

<sup>144</sup> Ministerio de Salud, Resolución 089, 16 de enero de 2019, “Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”.

<sup>145</sup> Ministerio de Salud, Resolución 4886, 7 de noviembre de 2018, “Por la cual se adopta la Política Nacional de Mental”.

<sup>146</sup> Ministerio de Salud, Resolución 089, 16 de enero de 2019, “Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”.

<sup>147</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3992 de 14 de abril de 2020, “Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia”.

<sup>148</sup> Mesa de Conversaciones, 116.

<sup>149</sup> *Ibid.*, 121.

<sup>150</sup> *Ibid.*, 96.



---

<sup>151</sup> Congreso de la República, Acto Legislativo 01 de 2017, “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”, 4 de abril de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>152</sup> *Ibid.*, Artículo 1, parágrafo 1.

<sup>153</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”, 5 de abril de 2017, Diario Oficial 50.197, (Colombia, 2017).

<sup>154</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 589 de 2017, “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”, 5 de abril de 2017, Diario Oficial 50.197, (Colombia, 2017).

<sup>155</sup> Congreso de la República, Ley 1820 de 2016, “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”, 30 de diciembre de 2016, Diario Oficial 50.102, (Colombia, 2016).

<sup>156</sup> *Ibid.*, Artículo 2.

<sup>157</sup> Congreso de la República, Ley 1922 de 2018, “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, 18 de julio de 2018, Diario Oficial 50.658, (Colombia, 2018).

<sup>158</sup> El 10 de marzo de 2019, el Gobierno Nacional presentó objeciones al proyecto de Ley Estatutaria de la JEP, el cual había sido enviado por parte del Congreso de la República al presidente para su respectiva sanción. Esta decisión implicó una demora en la implementación de dicha Ley, pues fue necesario adelantar el trámite de las objeciones ante el Congreso, según lo establecido en la Constitución Política. Finalmente, la Ley fue sancionada el 6 de junio de 2019. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “CIDH monitorea avances y desafíos de la Jurisdicción Especial para la Paz a un año de su funcionamiento”, (Washington, 2019), <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/130.asp>; Jurisdicción Especial para la Paz, “Consejo de Seguridad de la ONU pide pronta aprobación de la Ley Estatutaria de la JEP”, (Bogotá, 2019), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Consejo-de-Seguridad-de-ONU-pide-pronta-aprobaci%C3%B3n-de-la-Ley-Estatutaria-para-la-JEP.aspx>.

<sup>159</sup> Congreso de la República, Ley 1957 de 2019, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, 6 de junio de 2019, Diario Oficial 50.976, (Colombia, 2019).

<sup>160</sup> Mesa de Conversaciones, 186.

<sup>161</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 903 de 2017, “Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP”, 29 de mayo de 2017, Diario Oficial 50.248, (Colombia, 2017).

<sup>162</sup> Presidencia de la República, Decreto 1407 de 2017, “Por medio del cual se designa el administrador del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y se crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo”, 24 de agosto de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>163</sup> Presidencia de la República, Decreto 205 de 2020, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017”, (Colombia, 2020). A su vez, el Decreto 1407 de 2017 designa a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como la administradora del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo.

<sup>164</sup> Presidencia de la República, Decreto 1080 de 2020, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017, modificado parcialmente por el Decreto 205 de 2020”, (Colombia, 2020). A su vez, el Decreto 1407 de 2017 designa a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como la administradora del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo; y el Decreto 205 de 2020 establecía como fecha máxima de entrega de los bienes en cabeza de las extintas FARC-EP el 31 de julio de 2020.

<sup>165</sup> Mesa de Conversaciones, 203-204.

<sup>166</sup> Auto que admite la demanda, D-13170, 16 de mayo de 2019, (Corte Constitucional, 2019).

<sup>167</sup> Sentencia C-588/19. 5 de diciembre del 2019, (Corte Constitucional, 2019).

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> “Unidad celebró aprobación de la prórroga de la Ley de Víctimas”, Unidad para las Víctimas, 17 de noviembre de 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/unidad-celebro-aprobacion-de-la-prorroga-de-la-ley-de-victimas/59634>.

---

<sup>171</sup> Con posterioridad a la fecha de corte de este informe, el Presidente de la República sancionó la Ley 2078 de 2021, “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”.

<sup>172</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 75-77

<sup>173</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 78.

<sup>174</sup> Presidencia de la República, Decreto 1995 de 2016, “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 7 de diciembre de 2016, (Colombia, 2016).

<sup>175</sup> Presidencia de la República, Decreto 1417 de 2018, “Por el cual se actualiza la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”, 03 de agosto, de 2018, (Colombia, 2018).

<sup>176</sup> Presidencia de la República, Decreto 062 de 2017, “Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo” 16 de enero de 2017 y Decreto 871 de 2017, “Por el cual se designa un representante del Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo”, 25 de mayo de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>177</sup> “Prorrogado hasta enero 2022 seguimiento a la implementación del Acuerdo”, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 24 de diciembre de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1621/prorrogado-hasta-enero-de-2022--seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo/>

<sup>178</sup> Congreso de la República, Acto Legislativo 04 de 2017, “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”, 8 de septiembre de 2017, Diario Oficial. 50350, (Colombia, 2017).

<sup>179</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 691 de 2017, “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”, 27 de abril de 2017, Diario Oficial. 50217, (Colombia, 2017).

<sup>180</sup> Presidencia de la República, Decreto Ley 1534 de 2017, “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017”, 15 de septiembre de 2017, Diario Oficial. 50357, (Colombia, 2017).

<sup>181</sup> Presidencia de la República, Decreto 1782 de 2020, “Por el cual se apropia en la Asignación para la Paz del presupuesto bienal del Sistema General de Regalías 2019-2020 un cupo presupuestal que corresponde al Adelanto para la Paz”, 28 de diciembre de 2020, (Colombia, 2020).

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> “Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera”, 21 de marzo de 2018.

<sup>184</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 “Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”.

<sup>185</sup> Presidencia de la República, Decreto 1829 de 2017, “Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)”, 07 de noviembre de 2017, (Colombia, 2017).

<sup>186</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 163.

<sup>187</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia diciembre 2016 – mayo 2018” (Informe 2, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2018), 230.

<sup>188</sup> CINEP/PPP- CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia” (Bogotá, 2020), 246, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

<sup>189</sup> Congreso de la República, Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, 15 de julio de 1994, Diario Oficial 41.450, (Colombia, 1994).

---

<sup>190</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia” (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 158.

<sup>191</sup> Presidencia de la República, Decreto 1995 de 2016, “Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016” 7 de diciembre de 2016, (Colombia, 2016), artículos 6 y 7.

<sup>192</sup> Presidencia de la República, Decreto 1418 de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno”, 3 de agosto de 2018, (Colombia, 2018).

<sup>193</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 164.

<sup>194</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020), 24 y 25.

<sup>195</sup> Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial” (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 34.

<sup>196</sup> Funcionarios (Ministerio del Interior) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de julio del 2017; Ministerio del Interior, “Informe del Ministerio del Interior. Actividades de alistamiento e implementación sobre estatuto de oposición, reforma al sistema político y electoral”, (Bogotá, 2017).

<sup>197</sup> Por ejemplo, en el Punto 2 se establece que toda su implementación, incluyendo las normas relacionadas, debe incorporar el enfoque de género.