

# ASÍ VA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ A DOS AÑOS DEL GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO





León Valencia  
Director Fundación Paz & Reconciliación

Laura Bonilla  
Subdirectora Fundación Paz & Reconciliación

Francisco Daza  
Coordinador de la Línea  
Paz Territorial y Derechos Humanos

Johanna Torres  
Coordinadora proyecto Espacios  
Comunitarios para la Paz

Junior Forero Amin  
Gerente de comunicaciones  
e incidencia

Iván Gallo  
Editor de Contenidos

Laura Sanabria  
Diseño y Diagramación

Katerin Erazo Lozano  
Community Manager/ Periodista

Sergio Saavedra  
Realizador audiovisual

Liliana Espitia  
Analista de datos y visualizaciones

**Ford  
Foundation**




Embajada de Noruega



Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada





Así va la implementación  
del Acuerdo de Paz a  
dos años del gobierno de  
Gustavo Petro



# Introducción

La implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) en noviembre de 2016, ha tenido múltiples tropiezos que se han visto reflejados en la actualidad en una baja ejecución del mismo, teniendo en cuenta que ya se cumplió la mitad del periodo para su implementación[ Tras la firma del Acuerdo de Paz el 24 de noviembre de 2016, se estipuló que su implementación duraría un periodo de 15 años. ]. De acuerdo con el informe del Instituto Kroc “Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino”, desde el 2016 y hasta noviembre del 2023, de las disposiciones que ya se completaron, el que presenta el mayor avance es el Punto 6: Mecanismos de implementación, verificación y refrendación (58%), seguido por el Punto 3: Fin del conflicto (51%); por su parte el punto 5: Acuerdo sobre las víctimas y el conflicto (34%) y el Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas (23%) tuvieron un avance intermedio, y finalmente el Punto 2: Participación política (14%) y el Punto 1: Reforma Rural integral (6%) tuvieron el avance más bajo.

En cuanto a las disposiciones no iniciadas, es preocupante el porcentaje de la Participación política (26%) y de las víctimas (11%), porque evidencia que los mayores atrasos están relacionados con la incapacidad que tiene el Estado para garantizar derechos a la sociedad civil que ha sido afectada por las violencias que ha vivido el país y por los sectores sociales y políticos de oposición. Estos datos presentados por el Instituto Kroc revelan que las transformaciones

que apuntan a dar una solución a las causas del conflicto son las que tuvieron mayor dificultad de ser implementadas, como lo es, garantizar la participación social y la reforma rural integral.

La baja ejecución de lo acordado a lo largo del periodo de implementación se viene presentando desde el gobierno de Juan Manuel Santos, pasando por el de Iván Duque y a la actualidad con el gobierno de Gustavo Petro. En el primero de los gobiernos se evidenció una falta de compromiso por cumplir lo acordado, que llevó a los primeros incumplimientos asociados principalmente al punto del Fin del Conflicto, referente a la reincorporación social, política y económica de los excombatientes, la cual, era de las primeras disposiciones que debían implementarse para garantizar derechos y la permanencia en el proceso de transición a la vida civil de los firmantes. Ejemplo de ello fueron los retrasos en los procesos de cedulação para poder ser reconocidos como ciudadanos y garantes de derechos, los retrasos en la construcción y abastecimiento de las Zonas Veredales y posteriormente de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reconciliación (ETCR), que llevó a la reinserción de la vida armada de varios firmantes.

En el caso del Gobierno de Duque, los incumplimientos al Acuerdo de Paz se vieron reflejados en la poca voluntad política que tuvo el exmandatario para llevar a cabo la implementación de este Acuerdo, diseñando marcos jurídicos y políticos que llevaron a la ralentización de la implementación. Un ejemplo claro fue la creación de las Zonas Futuro que se crearon para regular territorios que estaban dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y pasaron de priorizarse 170 municipios a 44 municipios y de

priorizarse 11.000 veredas a tan solo 995. En estas zonas se aplicaron los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII), los cuales buscaron darle un tratamiento de seguridad especial por la presencia de actores armados y de economías ilícitas. Lo que volvió a poner el ojo en la vía militarista para atender los territorios golpeados por la guerra. Otro ejemplo del atrasado dado por la poca voluntad política de cumplir lo acordado fue el tratamiento que ese gobierno dio al PNIS. Donde impulsó una política antinarcóticos, pensada desde el centro del país, dando especial atención a la vía militar, desconociendo los acuerdos regionales obtenidos previamente desde el gobierno de Santos con el PNIS y PDET.

En lo que lleva la presidencia de Gustavo Petro Urrego, también se presentaron bajos niveles de implementación del Acuerdo de Paz. De acuerdo con cifras del Fondo Colombia en Paz (FCP), para el 2023 se destinaron 2.779.820 millones de pesos, de los cuales tan solo se ejecutaron 468.746 y se comprometieron presupuesto por 273.458, lo que equivale a un 17% del presupuesto. Los 4 programas en los que se ejecutó dinero fue ANT que ejecutó el 55% de lo asignado, seguido de los programas relacionados con sustitución de cultivos de uso ilícito que ejecutó el 46%, los PDET que tan solo se ejecutó el 10% de lo asignado y finalmente lo referente a los programas de reincorporación que se ejecutó el 92% de lo asignado (FCR, 2023).

Si bien hubo una baja ejecución presupuestal para el 2023, es importante resaltar que los avances que se dieron ese año se presentaron en el diseño e implementación de algunos marcos jurídicos y políticos creados desde el gobierno de Gustavo Petro para materializar varios de los puntos del Acuerdo de Paz. Se pondrá el foco de atención sobre las políticas públicas, programas y decretos creados en el gobierno de Petro, que permitirán avanzar en la implementación de lo acordado en los siguientes dos años de gobierno. A continuación, se presentan los avances, estancamientos y retos que se presentaron durante el año 2023 en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz.

## Punto 1. Reforma Rural Integral

Este punto del Acuerdo de Paz planteó unos cambios estructurales para la transformación de la ruralidad en Colombia, principalmente apuntó al desarrollo económico y social del campo. Sin embargo, estos cambios no han logrado darse, de acuerdo a la medición del Instituto Kroc, durante el 2023 el punto 1 tuvo 6% de disposiciones completadas, 70% en estado intermedio, 18% en estado mínimo y 6% sin iniciar (Instituto Kroc, 2024). Con relación al año anterior (2022), aumentó en un 2% las disposiciones completadas e igualmente en un 2% las disposiciones en estado intermedio, así como bajo dos puntos porcentuales las disposiciones sin iniciar. Lo que muestra un avance muy lento en esta materia.

Aun cuando los avances han sido bajos, es de resaltar la creación de dos marcos jurídicos claves que, desde el gobierno Petro, buscan darle fuerza y celeridad a la aplicación de la normativa dispuesta para la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz. El primero, es la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural mediante el Acto Legislativo 03 de 2023, que es una vía jurídica que la Constitución Política otorga a jueces y magistrados especializados en temas agrarios para que resuelvan de manera pacífica los conflictos rurales y agrarios.

Esta vía jurídica se suma a las de la justicia ordinaria y la Justicia Especial para la Paz (JEP) para garantizar de manera rápida, sencilla y especializada los derechos del campesinado y las poblaciones étnicas[ El 20 de junio de 2024 avanzó un gran paso para convertirse en Ley, ya que fue aprobado el proyecto de ley estatutaria que estructura la Jurisdicción Agraria que permitirá avanzar en la construcción de paz en el campo. Aún falta que sea aprobado en la Corte Constitucional y sea sancionada por el Presidente. ]. Con esta garantía de derechos buscan resolver los conflictos por uso y tenencia de la tierra, uso de recursos comunales en predios privados, servidumbres agrarias, actuaciones de la ANT, entre otras (Ministerio de Justicia, 2023).

Por su parte el Consejo Superior de la Judicatura avanzó como lo estipuló el Acto Legislativo 03 de 2023 en la creación del Distrito Judicial Agrario y Rural conformado por 5 circuitos agrarios y rurales, 3 despachos de magistrado del Tribunal Agrario y rural y 5 juzgados agrarios y rurales. Este proyecto de Ley se encuentra estancado porque fue aplazado el debate en Comisión primera hasta que no avance el debate en Cámara del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de administración de Justicia que sería el mecanismo por el cual se determine el funcionamiento, las competencias y el procedimiento agrario y rural. (Maritano, 2024).

El segundo es el reconocimiento del campesino como sujeto político de especial protección de derechos (Decreto 028, 2023), el cual es un impulso a la búsqueda de equidad y garantía de derechos de la población rural para tener acceso, tenencia y uso de la tierra (Plataforma Aguante Popular, 2023). Ser reconocidos como sujeto político, permite avanzar en la resolución de problemáticas por la tierra, reconocer el papel central del campesinado en el cuidado y protección de la naturaleza, garantizar la existencia de una economía campesina, de una identidad, cultura y política campesina, y lo más central e importante, y que va de la mano del acuerdo de paz, la búsqueda por garantizar un acceso real a la tierra al campesinado colombiano.

Hay otras estrategias que ha tenido el gobierno de Petro y evidencian su interés por fortalecer y materializar la implementación del Acuerdo de Paz, éstas tienen que ver con la “apertura de unidades de gestión territorial de la ANT en todas las capitales departamentales del país, la activación del Sistema Nacional de Reforma Agraria a través del cual se implementarían los 16 planes sectoriales, y el aumento del presupuesto de la ANT para 2024” (CINEP/PPP - CERAC, 2024).

Otra estrategia central para garantizar el acceso a la propiedad rural, es el subsidio integral de acceso a la tierra, sin embargo, aunque éste ha tenido un aumento de presupuesto de acuerdo con la Defensoría



del pueblo (2023), en el Sistema de Información Integral del postconflicto (SIIPO) no se ha subido información que dé cuenta de cuánto fue la asignación presupuestal y la cantidad de beneficiarios del subsidio.

Aun cuando se han desarrollado estrategias para avanzar en la implementación, hay serios retrasos que continúan afectando a la población rural y víctimas del conflicto armado, el principal reto que tiene este gobierno es el de la entrega de tierras. De acuerdo con datos de la Secretaría Técnica (ST) conformada por el CERAC – CINEP que le hace seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, encontraron que si bien en lo corrido del 2023 ingresaron al Fondo de Tierras 35.467 hectáreas (ha), llegando a 2.269.407 ha que equivalen al 75%, tan solo el 0,63% de esas tierras se encuentran disponibles para ser entregadas (CINEP/PPP - CERAC, 2024). Y de acuerdo con cifras entregadas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) a corte del 27 de marzo de 2024, en el periodo presidencial de Petro se han formalizado 1'096.080 ha, de las cuales 811.114 tienen expedido titulación y 284.366 ha tienen registros de titulación ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Además, en relación con la formalización de tierras, acceso y uso, se ve que si bien se avanzó en la consolidación del Plan de Zonificación Ambiental no se ha avanzado en la implementación de derechos a la tierra por parte de sujetos de especial protección.

Finalmente, en cuanto al avance de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el gobierno de Petro ha puesto el foco en la materialización de la territorialización de la paz para la garantía de derechos de las poblaciones fuertemente afectadas por el conflicto armado. Un avance en esta vía es que los PDET se articularon a los Planes de Desarrollo, permitiendo fortalecer esta territorialización de la paz. Persiste un retraso en la implementación de estos programas ya que de las “33.007 iniciativas pactadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional, 14.255 cuentan

con ruta de implementación activa, lo cual representa el 43,18%” (Defensoría del Pueblo, 2023). Aun así, es de resaltar la creación de las Mesas Comunitarias de los PDET en las que se busca que la sociedad organizada y en su conjunto participe de los procesos de implementación de los planes de acción de los PDET y le pueda hacer control y seguimiento a los proyectos que allí se deben ejecutar. (Periódico del Meta, 2023); (El Universal, 2023).

## **Punto 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz**

Este punto del Acuerdo de Paz propende por la ampliación democrática a través de la integración de grupos excluidos de la participación política, las garantías del ejercicio a la oposición, la promoción de mayor participación ciudadana y los mecanismos de participación política. Este punto, presenta atrasos significativos frente a los derechos plenos y garantías de participación de la oposición, mecanismos de participación ciudadana y medidas efectivas para la participación en la política local. De acuerdo con las métricas entregadas por el instituto Kroc, para el año 2023, las disposiciones completadas fueron del 14%, las intermedias del 18%, las de un estado de implementación mínimo en un 43% y las sin iniciar en un 26%. (Instituto Kroc, 2024). Lo que evidencia que es uno de los puntos más atrasados durante los 7 años de implementación.

Existen profundos atrasos en el proceso de participación política que pasa por las garantías de seguridad que tiene la oposición, los liderazgos sociales, los defensores de derechos humanos y la sociedad civil en general de participar en la democracia del país. Aunque el gobierno de Petro ha tenido voluntad política para implementar estrategias que ayuden a salir de la situación de atraso, lo que sigue sucediendo es que persisten los asesinatos a liderazgos comunitarios,

defensores de derechos humanos y firmantes por su ejercicio político, por sus posiciones ideológicas, por su participación y visibilización en espacios de disputa de poder, entre otros. Precisamente, la Defensoría del Pueblo entre enero y octubre de 2023 emitió 34 alertas tempranas en las que advirtieron los riesgos a los que estaban expuestos directivos de las juntas de acción comunal, liderazgos comunitarios, defensores de derechos humanos, movimientos políticos, candidatos de partidos en el marco de las elecciones locales, campesinos, indígenas y afrodescendientes. (Defensoría del Pueblo, 2023).

En cuanto a los avances, se encuentra la aprobación por parte del Congreso de la República de la Reforma electoral en la que se incluyeron medidas como el uso de medios electrónicos en los procesos electorales y garantías para la realización de auditorías. También se realizaron acciones para mejorar las medidas legislativas para fortalecer la participación política de mujeres y población LGBTIQ+ (Instituto Kroc, 2024).

El gobierno de Petro ha puesto el foco en una política de Seguridad Humana integral que baje los niveles de violencia sobre la sociedad civil, a la vez que sienta las bases para la construcción de escenarios reales de sana convivencia, reconciliación y no estigmatización. En esta vía, uno de los avances importantes que se destacan de este periodo es la emisión de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales y Sucesoras del Paramilitarismo el 7 de septiembre de 2023 por parte de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS).

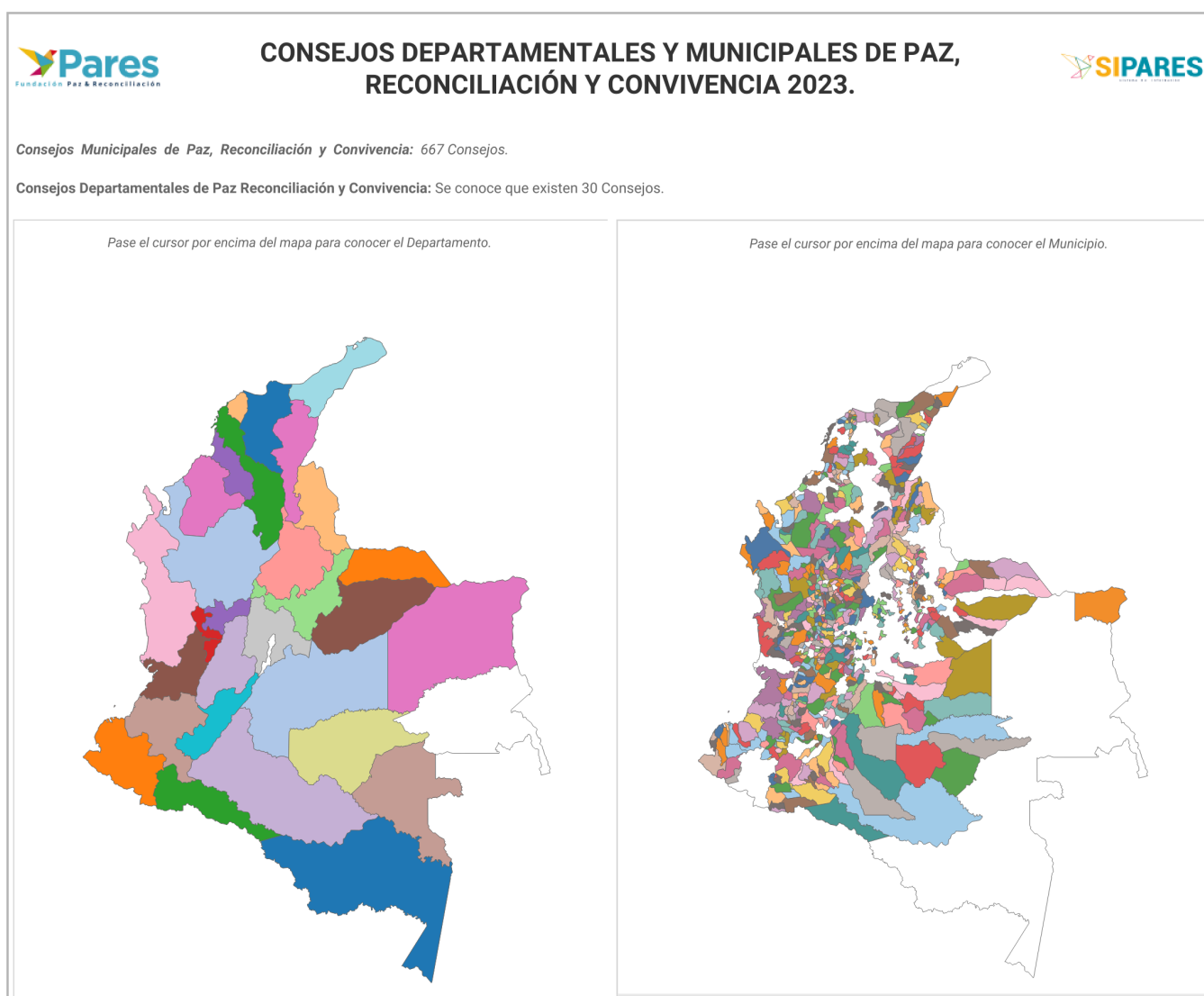
La formulación de esta política llega después de 4 años de no tener ningún avance durante el gobierno de Iván Duque. Esta política busca dar solución al fenómeno criminal que reproduce la violencia más allá de atacar organizaciones y estructuras criminales, es decir,

pretende atar las causas estructurales del conflicto más que sus efectos. Para ello, se pretende eliminar las condiciones que generan el conflicto, que no son solo a través de la vía militar o judicial, sino brindando soluciones de tipo, social, político, cultural y económico. La Política tiene cuatro componentes que son: i) la desestructuración de conductas y organizaciones criminales: desmantelamiento, ii) la contribución a la transformación del Estado, iii) acción integral del Estado y iv) monitoreo y evaluación (El Espectador, 2023).

Además, se reconoce como otro avance la reactivación de la política Integral Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios desde el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Sin embargo, de acuerdo con el seguimiento realizado por la ST, aun cuando se presentan estos avances, persisten retrasos porque no se ha creado el Sistema de Planeación, Información y Monitoreo y la Comisión de Seguimiento, Evaluación y Desempeño del SISEP lo que genera que no haya sido un espacio articulador y efectivo, especialmente en lo que refiere a las investigaciones para identificar responsabilidades sobre asesinatos a liderazgos y firmantes de paz (CINEP/PPP - CERAC, 2024).

En cuanto al componente de convivencia, reconciliación y no estigmatización, es el que presenta el menor porcentaje de implementación (38%), sin embargo, respecto al reporte anterior de 2022 (22%) tuvo un aumento significativo (Defensoría del Pueblo, 2023). En el gobierno de Petro no se ha visto un impulso y apoyo fuerte a los Consejos Territoriales de Paz, estas instancias funcionan como escenarios de articulación de la sociedad civil y los gobiernos locales para desarrollar estrategias que encaminen a la construcción de una paz territorial. Sin embargo, estos escenarios han tenido un fuerte retraso porque no ha habido una voluntad política de parte de los gobiernos locales para asignar presupuesto a dichas instancias que les permita, en primera medida sesionar y desarrollar sus planes de acción. Si bien el gobierno de Petro anunció la llegada de unos

nuevos enlaces de la Oficina del Alto comisionado para la PAZ (OACP), estos no fueron asignados, dejando un vacío respecto al rol de acompañamiento técnico y, seguimiento que estos entes hacían a los Consejos de Paz (PARES, 2023). Es por ello, que es vital para que estas instancias puedan poner en marcha este componente del Acuerdo, que se asignen los enlaces para hacer acompañamiento y responder a las necesidades de las y los consejeros de Paz, así como desarrollar ejercicios de visibilización y promoción con alcaldías y gobernaciones para que fortalezcan estas instancias.



Elaborado por: Liliana Espitia-Analista de datos y visualizaciones y Línea de Paz Territorial y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares), 2023. Fuente: Oficina del Alto Comisionado para la Paz

## Punto 3. Fin del Conflicto

Este punto del Acuerdo impulsa el proceso de reincorporación social, política y económica de los firmantes y sienta las bases para la garantía de su seguridad. De acuerdo con datos entregados por el instituto Kroc en su último informe, el 51% de las disposiciones de este punto están completadas, el 19% se encuentran en estado intermedio, el 22% en mínimo y el 9% no iniciado (Instituto Kroc, 2024). Con relación al año anterior, es de resaltar el aumento de disposiciones que pasaron de no iniciadas a estado mínimo, pasando de 19% a 22%, esta valoración la da el Instituto Kroc por la aprobación de la Política de Desmantelamiento y los artículos y derivaciones que surgen de ella.

La situación de seguridad de los firmantes de paz es otra problemática que se mantiene desde la misma firma del Acuerdo debido a la permanencia del conflicto armado en varias regiones del país. Esta presencia de grupos armados en contienda genera violencias directas contra liderazgos sociales y firmantes de la paz que están trabajando por la transformación de los territorios y que se traducen en obstáculos para la construcción de una paz, estable y duradera. Los grupos que persisten en el ejercicio armado continúan acumulando control social, político y económico a través de los réditos que dejan las economías ilegales, de esta forma siguen teniendo presencia y ejerciendo violencia en territorios donde el Estado no ha podido llegar con infraestructura, institucionalidad y garantía de derechos.

Frente a esta situación se reconoce como un avance la emisión de dos marcos jurídicos durante el periodo 2023 que buscan garantizar la seguridad de la población firmante y de la sociedad civil en general. Una de ellas es la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales después de 7 años de firmado el Acuerdo, como se describió en el apartado anterior.

Además de la creación de esta Política, se destaca la aprobación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) en la sesión 110 de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Este Plan fue construido entre entidades del gobierno y firmantes del Acuerdo de Paz con participación de líderes y líderes de los municipios de Valle del Cauca, Nariño, Caquetá, Cauca y Guaviare (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2023). El Plan cuenta con 7 líneas estratégicas, 11 programas, 20 subprogramas y 62 acciones dirigidos a prevenir la estigmatización promover la participación social y a garantizar la seguridad y protección de la población en situación de riesgo.

Ahora bien, en cuanto a la reincorporación social, política, económica y social de los excombatientes se destaca que es uno de los puntos con mayor avance. Sin embargo, persisten situaciones de riesgo que ponen en vilo la garantía de derechos de esta población y el cumplimiento de lo acordado. Frente a los atrasos que se presentan en materia de reincorporación, se destacan algunas acciones realizadas por el gobierno de Gustavo Petro para avanzar en este aspecto. La creación del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) mediante el artículo 19 de la Ley 2294 de 2023 “Plan de Desarrollo Nacional Colombia Potencia de Vida” es central para darle celeridad al proceso de implementación, pues esta instancia se crea para coordinar y articular la institucionalidad a nivel territorial y nacional encargada del proceso de reincorporación, para promover el acceso y la sostenibilidad de los planes y programas creados para la reincorporación de los firmantes del Acuerdo de Paz y sus familias.

Anudado a la creación del SNR se reconoce como avance la aprobación del Programa de Reincorporación Integral (PRI) por parte del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), que es la ruta de acción para fortalecer la atención a los firmantes en las reincorporación política, social, económica y comunitaria. Este es

un documento técnico que se encuentra plasmado en el Plan de Desarrollo 2022 – 2026 y da lineamientos a la institucionalidad nacional con el fin de que la reincorporación se pueda dar de manera integral. Este Programa cuenta con 5 líneas transversales: “Acceso a tierras para proyectos productivos y de vivienda; Abordaje diferencial: enfoque de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad, comunitario, ambiental y territorial; Seguridad orientada a la prevención temprana; Enfoque territorial; y Participación política y ciudadana” (Ley 2294 de 2023).

En cuanto a la reincorporación económica, se resalta la creación del Fondo de sostenibilidad para proyectos productivos el cual tiene la finalidad de financiar los planes de sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos, individuales asociativos e iniciativas colectivas autogestionados. Este impulso a la vía colectiva que da este fondo es central para reafirmar el espíritu que tiene el Acuerdo Paz, puesto que en el pasado se les dio prioridad a los proyectos individuales, que siendo un rubro más bajo y con poco acompañamiento de las entidades no fueron en su mayoría sostenibles ni brindaron las garantías económicas para que los excombatientes y sus familias fuesen autosuficientes.

Este Fondo fue aprobado el 8 de mayo por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y se le establecieron 8 factores que buscan la sostenibilidad de los proyectos productivos y aportar a la estabilidad económica de los firmantes a través de un recurso de 20.000 millones de pesos. Los factores establecidos fueron “1) Estabilidad técnica y financiera; 2) Viabilidad a nivel organizativo y asociativo; 3) Procesos adecuados de mercadeo y comercialización; 4) Articulación territorial; 5) Aportes al cierre de brechas y desigualdad (en relación con la población objetivo de los enfoques diferenciales); 6) Acceso a tierras en predios rurales y urbanos; 7) Seguridad; 8) Sostenibilidad ambiental” (CNR, 2023).



Referente a la reincorporación socioeconómica se destaca el avance en materia de seguridad alimentaria de los antiguos Espacios de Transición, Capacitación y Reincorporación (ETCR) al cual se le hizo un cambio, “el nuevo modelo tiene como objetivo fundamental ampliar la cobertura del apoyo del 20% al 95% de la población en proceso de reincorporación” (CNR, 2023). Además se reconoce la aprobación para seguir prestando servicios de salud en los AETCR y la prórroga de la asignación mensual de un recurso para las personas en proceso de reincorporación (CINEP/PPP - CERAC, 2024).

En cuanto al acceso de tierras de los firmantes, el gobierno ha avanzado en la compra de tierras para la reubicación de algunos ETCR que están en situación de riesgo por la presencia de grupos armados, y/o porque están ubicados dentro de territorios de protección ambiental. Este avance ha sido lento, lo que mantiene en un riesgo latente a las personas que no han podido ser reubicadas. La ANT junto con la ART han avanzado en la adquisición de 27 predios mediante la compra directa regulada por el Acuerdo 253 de 2023 en el que se ratifica el “programa especial de adjudicación de tierras para población reincorporada y contempla la posibilidad de hacer adjudicaciones directas a asociaciones u organizaciones de cooperativas de población reincorporada” (Defensoría del Pueblo, 2023, pág. 35). Durante el 2023, se adjudicaron 6 predios para la consolidación de 5 ETCR.

Por otro lado, la situación de acceso a vivienda digna de excombatientes no presenta un avance significativo lo que dificulta la reubicación. Los gobiernos anteriores y el actual no han podido garantizar este componente. En entrevista para el medio de comunicación El Colombiano, el Secretario General de la ONU afirmó que durante el gobierno de Iván Duque no se entregó un solo subsidio de vivienda y que en lo que va del gobierno de Gustavo Petro solo se han dado 31 (El Colombiano, 2024), de las cuales durante el 2023 se construyeron en total 25 casas en el ETCR Los Monos en Caldono, Cauca (Defensoría del Pueblo, 2023).

Esta crisis de la acceso a vivienda digna y propia para los excombatientes y sus familias tiene que ver con la dificultad que tienen para obtener subsidios, los cuales contemplan 30 SMLV y deben hacerse a través de un banco. Los excombatientes al no tener una vida crediticia no pueden acceder, además, este subsidio es para la adquisición de casa propia en áreas urbanas, los firmantes que se encuentran en los ETCR no pueden acceder a dicho subsidio. Es por ello que se hace necesario que se garantice el acceso a subsidios de vivienda rural y que se viabilicen estrategias y rutas de acción para entregar proyectos de vivienda bajo la figura asociativa en la que se están vinculando los ETCR.

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

Este punto propende por construir una salida integral y conjunta al problema de las drogas ilícitas, por ello, se implementa como parte del punto de Reforma Rural Integral. Con este punto se busca dar un tratamiento distinto a esta problemática que contemple unas salidas sociales y económicas a los cultivos de uso ilícito. La intención es generar una estrategia que permita la sustitución de las economías ilícitas a través de alternativas productivas que posibiliten la reactivación económica de aquellas regiones que su desarrollo económico y social depende de las economías ilícitas.

De acuerdo con las cifras entregadas por el Instituto Kroc, de las disposiciones que componen este punto 23% están completadas, 29% están en estado intermedio, 45% en mínimo y 3% sin iniciar. Con relación al año anterior, la Solución al problema de drogas ilícitas no tuvo cambios en sus niveles de implementación, lo que daría cuenta de un estancamiento en la implementación de este punto.

A pesar del bajo avance en este punto, es de resaltar el impulso de la Política de Drogas “Sembrando vida desterramos el narcotráfico”, esta

política va en la misma vía que el Acuerdo de Paz y plantea un cambio de enfoque principalmente en el tratamiento militarista y punitivo que se le daba a los campesinos cultivadores de hoja de coca.

La persecución judicial y militar se hace a los diferentes eslabones del narcotráfico vinculados a la producción y comercialización de la pasta base y la cocaína y ya no al cultivador. Este cambio de enfoque ayuda a la desestigmatización y a la no criminalización de agricultores, a la vez que aporta en alternativas productivas a las economías ilícitas. Frente a esta situación, desde el Acuerdo de Paz se propuso el Tratamiento Penal Diferencial para agricultores y agricultoras el cual todavía se encuentra en trámite, de acuerdo con la Secretaría Técnica éste debería haberse finalizado para el año 2021 lo que muestra el atraso tan grande en esta materia.

Es de resaltar que la Política de Drogas tiene un enfoque étnico y de género el cual permite dar una garantía de acceso a poblaciones étnicas y de mujeres a las alternativas económicas para sustituir las economías ilícitas. Sin embargo, esta política le falta precisar aún varios aspectos que den cuenta de su viabilidad, entre ellos está: i) la categoría de pequeño cultivador ya que dependiendo de ello se dé o no la aplicación de las erradicaciones forzadas, ii) definir metas indicadores y presupuesto del Modelo de Intervención Integral para el Tránsito a Economías Lícitas y iii) definir protocolos para los enfoques de género y étnico (Defensoría del Pueblo, 2023)

Una muestra del cambio que ha posibilitado el enfoque del Acuerdo respecto al tratamiento de la producción y comercialización de drogas ilícitas, es que aumentaron las incautaciones de cocaína procesada que alcanzaron un máximo histórico de 697,1 toneladas entre enero y noviembre de 2023. Esto corresponde a un aumento de 13% frente al mismo periodo de 2022 (CINEP/PPP - CERAC, 2024). En cuanto a las alternativas a las economías ilícitas, se destacan los nuevos proyectos de sustitución que se lanzaron en Cauca y Norte de

Santander en el marco del programa transformación de economías ilícitas por lícitas” la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso ilícito (CINEP/PPP - CERAC, 2024); y el aumento de rutas de implementación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) en municipios PNIS-PDET que alcanzó un 51%, pero que debería estar finalizado para 2022 (CINEP/PPP - CERAC, 2024).

## Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del conflicto

Este punto del acuerdo contempla el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), es por ello, que aquí se aborda lo referente al acceso a la verdad a través de La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), la garantía de los derechos de las víctimas a la justicia a través de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), La unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), las medidas de reparación integral y la promoción de derechos humanos de las víctimas del conflicto.

De acuerdo a las métricas entregadas por el Instituto Kroc, para este punto, las disposiciones completadas fueron de 34% aumentando en dos puntos porcentuales con relación al año anterior. En cuanto a las disposiciones en estado intermedio se encuentran en un 21%, aumentando en un punto porcentual con relación al 2022, las disposiciones mínimas llegaron a un 34%, aumentando en dos puntos porcentuales, y finalmente las disposiciones no iniciadas bajaron a un 11%, disminuyendo en dos puntos porcentuales. Se evidencia un avance en todas las instancias con relación al año al anterior, lo que muestra que es uno de los puntos en los que se ha podido avanzar durante el 2023, sin embargo, es preocupante el nivel de disposiciones no iniciadas mostrando el atraso tan grande que tiene este componente del Acuerdo de Paz.

Frente a los avances que se destacan para este periodo, es de resaltar el inicio de trabajo del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de las Recomendaciones del Informe Final de Comisión Para el Esclarecimiento de la Verdad (CSM) que fue creado a través del Decreto de Ley 588 de 2017 y tendrá una duración de 7 años. Este ente hizo entrega de su primer informe de actividades en el mes de julio en el cual destacó que el Congreso de la República no ha dado la implementación legislativa de las recomendaciones, esto se evidencia tras el hundimiento del artículo del Plan de Desarrollo que buscaba implementar las 67 recomendaciones del Informe Final, del cual solo se aprobaron 14 que corresponden al 20% (France 24, 2023). Entre los avances que destacan se encuentra la creación del Ministerio de la Igualdad, el cambio de enfoque en la Política de Drogas y la Política de Seguridad, las políticas de memoria y los avances para revertir la concentración de la tierra.

Con relación a la UBPD tanto la ST como el instituto Kroc destacan la puesta en marcha de estrategias para incluir los enfoques étnicos y de género en la búsqueda de personas. Por su parte la ST resalta que con los nuevos lineamientos elaborados tras la llegada de la nueva directora: “fortalecimiento territorial; replanteamiento de la participación; posicionamiento institucional y pedagogía; relacionamiento interinstitucional; y fortalecimiento administrativo interno” se pueden cualificar los planes regionales y nacional de búsqueda de personas. (CINEP/PPP - CERAC, 2024, pág. 23). Además, se destacan los esfuerzos de la UBPD para la territorialización de su trabajo a través de la reorganización de sus grupos de trabajo y la creación de unos nuevos en el Cesar, Huila, Santander y Eje cafetero (Instituto Kroc, 2024).

Respecto a los avances en materia de justicia se destaca el inicio de la formulación de imputaciones a través del tribunal de Justicia y el juzgamiento a comparecientes, sin embargo no se ha avanzado en las primeras sentencias lo que en la actualidad representa uno de los mayores retos. Así mismo, la preparación de las sentencias y de los

TOAR[ Estas siglas se refieren a los trabajos, obras y actividades con contenido reparador / restaurador que deben realizar comparecientes de forma voluntaria que han sido sancionados por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). El listado de los TOAR se encuentra estipulado en el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019, sin embargo, la JEP puede valorar otras acciones que sean igualmente reparadoras y restauradoras. (JEP, 2020)] es otro reto que enfrenta actualmente la institucionalidad del Acuerdo de Paz. (CINEP/PPP - CERAC, 2024).

Se destaca como un gran avance la apertura del macrocaso 11 en denominado Violencia basada en género, violencia sexual, violencia reproductiva, y otros crímenes cometidos por prejuicio basados en la orientación sexual, la expresión y/o identidad de género diversa en el marco del conflicto armado colombiano. Éste macrocaso está compuesto por tres subcasos que son: i) Subcaso 1, Violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de las FARC-EP; ii) Subcaso 2, Violencia basada en género contra personas civiles cometidas por miembros de la Fuerza Pública; y iii) Subcaso 3, Violencia de género y por prejuicio al interior de la Fuerza Pública y de las FARC-EP. Se buscará investigar no solo las conductas o los crímenes, sino que se buscará indagar por los motivos y las lógicas de las organizaciones armadas que se sustentan en la dominación de género y que se reproducen en las prácticas de la guerra (JEP, 2023).

Finalmente, en el componente de reparación, se destaca la presentación del proyecto de reforma de la Ley 1448 de 2011 el cual plantea cambios de unos artículos para implementar el enfoque de género y étnico en la Ley, poder integrar víctimas que la Ley no contemplaba, avanzar en la superación de obstáculos que nos han permitido superar la situación de vulnerabilidad de las víctimas y poder brindar una reparación integral. Estas reformas a Ley se hicieron a través de la participación de más de 1700 personas entre integrantes de mesas de víctimas, organizaciones de víctimas, víctimas no organizadas y representantes de pueblos étnicos. (SNARIV, 2023)

## Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación

Este punto del acuerdo comprende las herramientas para su implementación, verificación y refrendación. Entre las que se encuentra Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI), el Plan Marco de Implementación (PMI), las disposiciones presupuestales, las medidas de garantía de la transparencia del proceso, las prioridades normativas, los mecanismos internacionales de verificación, el acompañamiento internacional y los mecanismos de comunicación, difusión y pedagogía.

De acuerdo a las cifras entregadas por el instituto Kroc, el 58% de las disposiciones están completadas, el 14% en estado intermedio, el 21% en estado mínimo y el 6% no iniciado (Instituto Kroc, 2024). Este punto es el que tiene mayores niveles de implementación a la fecha, con relación al año anterior el avance que tuvo fue en las disposiciones iniciadas y tiene que ver con la Reforma al Proyecto de ley 152 de 1994. Porque se plantearon algunas medidas para armonizar los planes de desarrollo que tienen relación con los compromisos del Acuerdo de Paz.

Se realizaron acciones para la inclusión efectiva de los enfoques étnico, de género y territorial en el funcionamiento del Comité de Seguimiento, impulso y verificación a la implementación (CSIVI). Entre los que se encuentra la articulación con la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos (IEANPE), y la Instancia Especial de Mujeres (IEM) para avanzar en compromisos del Acuerdo de Paz. “En julio de 2023 se entregó a la CSIVI el diseño de la propuesta de parámetros para la actualización del Plan Marco de Implementación, como hoja de ruta de la implementación efectiva del Acuerdo Final de Paz, uno de los compromisos más rezagados de la Implementación del Acuerdo y meta del Plan Nacional de Desarrollo” (Portal para la Paz, 2023).

A su vez, se creó, a través del Decreto 2647 del 30 de diciembre del 2023, la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, dentro de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la cual tiene las funciones de asesorar, articular, apoyar, hacer seguimiento y verificar la implementación del Acuerdo de Paz con los distintos actores involucrados en esta (Portal para la Paz, 2023). En cuanto a este punto de verificación y refrendación, el instituto Kroc destaca el ejercicio de pedagogía del Acuerdo de Paz que se continúa haciendo a través de la creación de 4 emisoras nuevas de paz que se suman a las 12 ya existentes. (Instituto Kroc, 2024).

## Conclusiones:

La implementación del Acuerdo de Paz no avanzó de manera significativa durante el año 2022, lo que se presenció fue la continuación de atrasos como sucedió en los anteriores gobiernos. Como se destacó a lo largo del apartado se crearon varios marcos jurídicos y políticos en los distintos puntos del Acuerdo de Paz que permiten avanzar en retrasos que son estructurales porque no se había avanzado en esta materia. Ejemplo de ello es el reconocimiento del campesinado como sujeto político para garantizar sus derechos, lo que era una deuda histórica del Estado Colombiano y que con su “formulación” permitirá avanzar en el punto 1. También la creación de la Ley de desmantelamiento la cual permitirá avanzar en una solución estructural respecto a los grupos paramilitares y la violencia que estos generar al día de hoy y que amenaza la participación política de liderazgos sociales y de firmantes. Es necesario que en lo que queda del gobierno Petro, no solo se dé la disputa democrática de la creación de marcos jurídicos y políticos que permitan materializar el Acuerdo de Paz, sino que se avance en acciones concretas que permitan su implementación, así como la ejecución del Fondo Colombia en Paz que permita darle gestión a los distintos planes y programas que vienen ejecutando las instituciones creadas en el marco



del Acuerdo de Paz. Desde PARES planteamos algunos retos que consideramos deben tenerse en el horizonte para diseñar estrategias que permitan sobrellevarlos y algunas recomendaciones sobre puntos del Acuerdo que creemos es importante tener en el foco para su implementación.

## Retos:

Si bien no se ha avanzado de manera significativa durante el año 2023 en la implementación del Acuerdo de Paz, se reconoce la creación de marcos jurídicos y políticos importantes que permiten la materialización del Acuerdo de Paz a su vez que adelantan en puntos que estaban rezagados y se debieron desarrollar en años anteriores. El reto que tiene el gobierno de Petro en los dos años y medio que le quedan es, a partir de la creación de estos marcos jurídicos y políticos, poder desarrollar acciones que lleven al avance de las disposiciones y a la ejecución del presupuesto pactado.

Los avances de la implementación del Acuerdo de Paz se han dado gracias a la voluntad política que ha tenido el gobierno de Gustavo Petro, que se puede ver en la creación de políticas, planes y programas que permitan la viabilización de la implementación del acuerdo de paz. Sin embargo, el reto que tiene la implementación es la posibilidad de que las fuerzas políticas del país logren construir consensos que permitan la puesta en marcha de estos marcos jurídicos y políticos. Muchas de estas acciones quedarán en intenciones si el gobierno no logra construir espacios de articulación con las fuerzas políticas que le hacen oposición.

La violencia que persiste en los territorios dificulta la implementación del acuerdo, y que se vean avances en materia de garantía de seguridad y de participación en la democracia colombiana. El reto que tiene la implementación en el gobierno

de Petro es continuar con los esfuerzos en los diálogos con el ELN y el EMC para obtener resultados concretos que bajen los niveles de confrontación y los ataques a la fuerza pública en los que terminan siendo afectada la población civil.

El gobierno de Petro debe avanzar en la puesta en marcha de las políticas y programas de seguridad y protección a la población de liderazgos comunitarios, autoridades étnicas y firmantes de paz que son quienes vienen desarrollando actividades de implementación del acuerdo a nivel territorial y son quienes sufren las consecuencias de que el Estado no tenga la capacidad de poner fin al conflicto armado con los diferentes grupos armados.

## Recomendaciones:

Los avances de los diferentes puntos de la implementación del Acuerdo de Paz presentan diferentes niveles de ejecución, sería importante, con relación a la implementación del Marco de Implementación, que se avance en esos puntos más atrasados y los que pueden ser más transversales en el acuerdo, que permita avanzar de forma conjunta y más acelerada las disposiciones no iniciadas y mínimas.

En cuanto a la participación política, se recomienda el impulso del Consejo Nacional de Paz y los consejos territoriales de Paz ya que son centrales para la participación ciudadana en materia de construcción de paz territorial, reconciliación, convivencia y no estigmatización. Se recomienda al gobierno fortalecer estas instancias a través de: i) apoyar técnicamente a los consejos de Paz a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, ii) suscitar escenarios de articulación entre el Consejo

Nacional y los consejos territoriales y iii) promover espacios de comunicación, difusión y pedagogía sobre los Consejos de Paz con las alcaldías y gobernaciones locales para que éstos puedan desarrollar sus planes de acción.

Para avanzar en la reincorporación de las personas firmantes es necesario acelerar los procesos de reubicación para garantizar la seguridad de quienes se encuentran en situación de riesgo por la continuidad del conflicto armado y para fortalecer la reincorporación social y económica. Para lo anterior, se recomienda apoyar los procesos de autoconstrucción de viviendas para que los excombatientes puedan acceder a la vivienda digna y propia. Es así, que este apoyo puede darse a partir de tener celeridad en los procesos jurídicos y normativos; y en la articulación con otras entidades que apoyen los estudios de factibilidad y el acompañamiento de la autoconstrucción como lo es el caso del apoyo brindado por la Universidad Nacional, sede Medellín en el AETCR Mutatá y el apoyo de la Universidad del Atlántico, la Universidad de la Guajira y la Fundación Universitaria Área Andina en el AETCR de Tierra Grata en Manaure Cesar.

# Bibliografía

FCR. (2023). Ejecución Presupuestal y financiera. Bogotá.  
Instituto Kroc. (2024). Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino. Bogotá.

Ministerio de Justicia. (2023). ABC de la Jurisdicción agraria y rural. Obtenido de Ministerio de Justicia: [https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/ABC\\_JURISDICCION%20AGRARIA%20Y%20RURAL.pdf](https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/ABC_JURISDICCION%20AGRARIA%20Y%20RURAL.pdf)

Maritano, A. P. (8 de mayo de 2024). Aplazan discusión del Proyecto de Ley de Jurisdicción Agraria y Rural. Diario Jurídico. Decreto 028. (2023). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=201383>

Plataforma Aguante Popular, N. C.–C. (8 de Junio de 2023). Colombia: El reconocimiento del campesinado como sujeto político de derechos es una deuda histórica del Estado. Obtenido de Vía Campesina: <https://viacampesina.org/es/el-reconocimiento-del-campesinado-como-sujeto-politico-de-derechos-es-una-deuda-historica-del-estado-colombiano/>

CINEP/PPP - CERAC. (2024). 13 Informe de Verificación de la Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá.  
Defensoría del Pueblo. (2023). Quinto informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Bogotá.

Periódico del Meta. (23 de Octubre de 2023). Periódico del Meta. Obtenido de Comunidades de la subregión de la Macarena - Guaviare crearon Mesas Municipales comunitarias: <https://periodicodelmeta.com/comunidades-de-la-subregion-macarena-guaviare-crearon-mesas-municipales-comunitarias/>

El Universal. (10 de noviembre de 2023). El Universal. Obtenido de Instalan mesas comunitarias en municipios PDET de los Montes de María: <https://www.eluniversal.com.co/regional/bolivar/2023/11/10/instalan-mesas-comunitarias-en-municipios-pdet-de-los-montes-de-maria/>

El Espectador. (9 de Septiembre de 2023). Así funcionará la política con la que Petro busca desmantelar a grupos criminales. El Espectador, Colombia + 20.

PARES. (2023). CONSEJOS DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA: CONTINUIDADES Y RETOS EN EL CONTEXTO DE LA PAZ TOTAL. Bogotá.

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz. (2 de Noviembre de 2023). Aprobado Plan Estratégico de Seguridad y Protección para firmantes de paz en proceso de reincorporación. Obtenido de Portal para la paz: <https://portalparalapaz.gov.co/aprobado-plan-estrategico-de-seguridad-y-proteccion-para-firmantes-de-paz-en-proceso-de-reincorporacion/09/>

Ley 2294 de 2023. (s.f.). Obtenido de Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>  
CNR. (10 de Mayo de 2023). Aprobada estrategia del Fondo de sostenibilidad de proyectos productivos y nuevo modelo de apoyo a la seguridad alimentaria de firmantes y sus familias. Obtenido de Reincorporación.org: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2023/Aprobada-estrategia-Fondo-sostenibilidad-proyectos-productivos-y-nuevo-modelo-apoyo-a-seguridad-alimentaria.aspx>

El Colombiano. (15 de Abril de 2024). El Colombiano. Obtenido de ¿Gobierno frenó subsidios de vivienda a excombatientes?: <https://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-no-ha-avanzado-en-la-entrega-de-subsidios-de-vivienda-a-excombatientes-HB24251547>

France 24. (26 de Julio de 2023). Colombia: solo un 10 % de los proyectos de ley tuvieron en cuenta a la Comisión de la Verdad. Obtenido de <https://www.france24.com/es/américa-latina/20230726-colombia-solo-un-10-de-los-proyectos-de-ley-tuvieron-en-cuenta-a-la-comisión-de-la-verdad>

JEP. (27 de Septiembre de 2023). La JEP abre macrocaso 11, que investiga la violencia basada en género, incluyendo violencia sexual y reproductiva, y crímenes cometidos por prejuicio. Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/-la-jep-abre-macrocaso-11-que-investiga-la-violencia-basada-en-genero-incluyendo-violencia-sexual-y-reproductiva-y-crímenes.aspx>

SNARIV. (27 de Septiembre de 2023). SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Obtenido de <http://www.portalsnariv.gov.co/node/3085>

Portal para la Paz. (Diciembre de 2023). Portal para la Paz.gov. Obtenido de <https://portalparalapaz.gov.co/asi-le-cumple-el-gobierno-del-cambio-al-acuerdo-de-paz/27/>

Espriella, L. G. (22 de abril de 2024). ¿En qué va la Jurisdicción Agraria? Ambito Jurídico.

Presidencia. (Noviembre de 2023). Aprueban Programa de Reincorporación Integral para mejorar calidad de vida de 12.113 firmantes de paz. Obtenido de <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Aprueban-Programa-de-Reincorporacion-Integral-para-mejorar-calidad-de-vida-231123.aspx>

JEP. (11 de Mayo de 2020). 10 datos clave sobre las Sanciones Propias y los Toar en la JEP. Obtenido de [jep.gov.co: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/10-datos-clave-sobre-las-Sanciones-Propias-y-los-Toar-en-la-JEP.aspx](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/10-datos-clave-sobre-las-Sanciones-Propias-y-los-Toar-en-la-JEP.aspx)



