

¿Cómo quedó el Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo?

Aquí podrá encontrar preguntas y respuestas sobre qué
contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en
materia del Acuerdo de Paz





'Del Capitolio Al Territorio' es un proyecto que hace seguimiento junto a la Comisión de Paz del Congreso de la República a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados por el conflicto armado y la pobreza.

Este documento nace de una serie de vacíos de información que se han encontrado durante las visitas territoriales sobre programas y mecanismos relacionados con la implementación.

Esta serie de cartillas fueron construidas con datos recolectados de las páginas oficiales y mediante solicitudes de información a las entidades que tienen competencia en la implementación de los programas o proyectos a los que se hace referencia. Sin embargo, el proyecto *'Del Capitolio Al Territorio'* no puede asegurar que los procesos y tiempos acá asignados se cumplan, pues dependen de la capacidad y voluntad de las entidades competentes.

**Este documento no refleja las opiniones, posiciones o ideas de entidades, organismos y cooperantes que apoyan nuestra labor como la Fundación Ideas para la Paz y la Embajada Británica.*

¿Cómo quedó el Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo?



Esta herramienta contiene información sobre cómo propone el Gobierno del presidente Gustavo Petro materializar el Acuerdo de Paz en los cuatro años de su mandato.

1. ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo (PND)?

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento que contiene los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República. Debe ser presentado por el Gobierno Nacional al Congreso máximo el 7 de febrero luego de la posesión del Presidente, y el Congreso tiene hasta el 7 de mayo para su trámite y aprobación. Es una ley compuesta por una parte narrativa —conocida como las bases del Plan— en la que se establecen los propósitos, objetivos, metas y prioridades del Gobierno, así como los indicadores que medirán su cumplimiento; y otra parte que contiene el plan de inversiones de las entidades públicas del nivel nacional para los cuatro años del Gobierno y el articulado del Plan.

2. ¿Cómo están estructuradas las bases del PND del gobierno del presidente Gustavo Petro?

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 “Colombia potencia mundial de vida” se dividen en cinco transformaciones. Cada una de ellas se compone de unas ideas claves, las cuales guían las apuestas más específicas; indicadores de primer nivel o metas, y catalizadores con las distintas apuestas de cada transformación.





A continuación, presentamos cada una de las transformaciones y algunos de sus catalizadores:

Transformaciones	Algunos catalizadores
Ordenamiento del territorio alrededor del agua	Justicia ambiental y gobernanza inclusiva; consolidación del catastro multipropósito; tenencia en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada; capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial.
Seguridad humana y justicia social	Sistema de protección social universal y adaptativo; fortalecimiento y desarrollo de infraestructura social; convivencia y seguridad ciudadana corresponsable y participativa; control institucional del territorio para minimizar las amenazas al bienestar de las personas y las comunidades; defensa integral del territorio para la protección de la soberanía; seguridad digital; servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios; humanización de la política criminal; justicia transicional para la reconciliación; regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas, comunidades, territorios y medio ambiente; hacia un sistema de salud garantista y universal; educación de calidad para reducir la desigualdad; conectividad digital para cambiar vidas; bienestar físico, mental y social de la población; garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales; sistema de cuidado para la vida y la paz; trabajo digno y decente; reconocimiento e impulso a la economía popular y comunitaria; y sostenibilidad y crecimiento empresarial.
Derecho humano a la alimentación	Transformación del sector agropecuario para producir más y mejores alimentos; cadenas de suministros eficientes, digitales y tecnificadas para potenciar el campo colombiano; transporte eficiente a lo largo de la cadena logística agropecuaria; menos intermediación en los vínculos comerciales del sector; comercio exterior del sector agropecuario integrando las regiones; alimentos sanos y seguros; prácticas de alimentación saludables y adecuadas al curso de vida, poblaciones y territorios; gobernanza multinivel para las políticas públicas asociadas al derecho humano a la alimentación adecuada.
Transformación productiva, internacionalización y acción climática	Programa de conservación de la naturaleza y su restauración; hacia una economía carbono neutral, un territorio y una sociedad resiliente al clima; transición energética justa, basada en el respeto a la naturaleza, la justicia social y la soberanía con seguridad, confiabilidad y eficiencia; desarrollo económico a partir de la eficiencia energética, nuevos energéticos y minerales estratégicos para la transición; modelos de bioeconomía basada en el conocimiento y la innovación; financiamiento para la acción climática, la reindustrialización y el desarrollo sostenible.



Convergencia regional	Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios; territorios más humanos: hábitat integral; reestructuración y desarrollo de sistemas nacionales y regionales de productividad, competitividad e innovación; dispositivos democráticos de participación: política de diálogo permanente con decisiones desde y para el territorio; reivindicación de los derechos de los grupos más afectados e integración de personas que dejan las armas para reconstruir el tejido social; fortalecimiento de vínculos con la población colombiana en el exterior, e inclusión y protección de población migrante.
-----------------------	--

Además de estas cinco transformaciones, el Plan define los siguientes ejes transversales y los temas incluidos en ellos:

Eje transversal	Algunos temas incluidos
Paz total e integral	Territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón; el diálogo: un camino; desescalamiento de la violencia; la cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios; y la paz en la esencia del Gobierno.
Actores diferenciales para el cambio	El cambio es con las mujeres; Colombia igualitaria, diversa y libre de discriminación; reparación efectiva e integral a las víctimas; crece la generación para la vida y la paz: niñas, niños y adolescentes protegidos, amados y con oportunidades; pueblos y comunidades étnicas; jóvenes con derechos que lideran la transformación para la vida; garantías hacia un mundo sin barreras para las personas con discapacidad; y el campesinado colombiano como actor de cambio.
Estabilidad macroeconómica	Expectativas de crecimiento para el periodo 2022-2026; progresividad y sostenibilidad fiscal; y principales acciones institucionales de la estrategia macroeconómica.

3. ¿Tiene el PND 2022-2026 un apartado específico sobre el Acuerdo de Paz?

El PND del Gobierno del presidente Petro, en el capítulo de “Paz total e integral”, trae un subcapítulo de tres páginas relacionado con el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC. Allí se presenta una breve descripción de las acciones que se adelantarán para cumplir con cada uno de los puntos del Acuerdo y los enfoques étnico y de género.

Este Plan cumple con dos mandatos: uno establecido en el mismo Acuerdo y otro de rango constitucional. Por un lado, el Acto Legislativo 01 de 2016¹ define que: “el Gobierno Nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un

¹ “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado”. En cualquier caso, al igual que en el Gobierno anterior, queda la duda si son recursos adicionales a las inversiones ya programadas por las distintas entidades (ver preguntas 11 a la 14 para mayor detalle).

Por otro lado, el Acuerdo estableció que los dos gobiernos siguientes al de la firma del Acuerdo tienen la obligación de incluir en su PND un capítulo correspondiente al Plan Cuatrienal de Implementación, basado en el Plan Marco de Implementación (PMI). Este compromiso fue incumplido en el Plan 2018-2022, pero fue retomado por este Gobierno.

El Plan Cuatrienal propuesto por el gobierno Petro está compuesto:



Primero, de un diagnóstico por cada uno de los puntos, basado en los avances del PMI presentados en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto.



Segundo, de las metas con la que este Gobierno se compromete en estos cuatro años por cada meta trazadora definida por punto en el Plan Marco.



Tercero, de los aportes que hacen las transformaciones en las que está dividido el PND a los distintos pilares del PMI. Por ejemplo, el pilar del PMI denominado “Ordenamiento social de la propiedad” muestra las acciones que contribuyen a su cumplimiento desde la transformación de “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental”.

4. ¿Cuáles son las principales apuestas del Gobierno sobre el Acuerdo en el PND?

De un análisis del subcapítulo sobre el Acuerdo, de catalizadores en las diferentes transformaciones relacionadas con sus compromisos, del PPI para la Paz, del Plan Cuatrienal para la Implementación y del articulado, se pueden resumir las principales apuestas del gobierno Petro sobre el Acuerdo en el PND en cinco temas:



Existe una narrativa de la implementación del Acuerdo. El texto radicado por el Gobierno en febrero corrige una falencia que tenía la versión presentada en noviembre, escuchando voces de la sociedad civil y de las personas que hicieron parte del proceso de paz con las FARC, quienes manifestaban su preocupación por la ausencia de menciones explícitas a la implementación del Acuerdo y los escasos indicadores para medir su avance.



Hay más recursos para la implementación. Los recursos comprometidos a través del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz crecieron un 16% frente a los comprometidos en el gobierno de Duque: pasaron de 43,5 billones a 50,4. Este crecimiento se concentra en los puntos de “Implementación, verificación y refrendación”, “Participación política” y “Solución al problema de las drogas ilícitas”.



El Gobierno le apuesta a cumplir con los compromisos en materia de tierras. Además de los 1,7 billones que se comprometen en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para avanzar en este tema, en el PND se incluyen distintos artículos que buscan agilizar el proceso de adjudicación y formalización de la propiedad rural para los beneficiarios contemplados en el Acuerdo, así como indicadores que reflejan la necesidad de avanzar con celeridad en los compromisos adquiridos en materia de tierras.



Petro promueve una nueva política de drogas más cercana a lo establecido en el Acuerdo. El Gobierno plantea, tanto en las bases como en el articulado, formular una nueva política de drogas con un enfoque más cercano a lo estipulado en el Acuerdo, aunque sin mayor detalle y pocos indicadores. La construcción participativa y las modificaciones legales que requiere esta política tomarán tiempo y la falta de indicadores deja la gran incógnita sobre cómo se medirá su éxito.



Medidas para avanzar en satisfacer los derechos de las víctimas. El Gobierno establece mecanismos para, por un lado, coordinar las instancias del sistema integral de justicia transicional creado en el Acuerdo (SIVJRNR) con entidades del Gobierno Nacional; y por otro, articular los diferentes programas creados para la implementación (como los PDET), con los procesos que surjan en la JEP y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

5. ¿Cuáles son los indicadores sobre el Acuerdo de Paz en el PND?

De una revisión de los indicadores denominados de primer nivel en cada una de las transformaciones, así como de los indicadores de segundo nivel² que se encuentran al final del texto de las bases del PND, el equipo del Proyecto del Capitolio al Territorio identificó 53 indicadores que tienen relación con las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz: 33 de ellos permiten hacer seguimiento a compromisos del Punto 1, “Reforma Rural Integral”; uno al Punto 2, “Participación política”; cuatro al Punto 3, “Fin del conflicto”; cuatro al Punto 4, “Solución al problema de las drogas ilícitas”; nueve al punto 5, “Víctimas”; y dos al Punto 6, “Implementación, verificación y refrendación”.

En el Plan Cuatrienal de Implementación el Gobierno presenta las metas a las que se compromete en estos cuatro años, en relación con cada meta trazadora del Plan Marco de Implementación (ver documento de Bases de la página 289 a la 303).

Del análisis de los indicadores identificados se puede afirmar que:

- Los indicadores de primer nivel no tienen sector asignado, haciendo más difícil el seguimiento y monitoreo de los avances.
- Algunos indicadores no tienen definida la unidad de medida.
- Se valora el uso de las categorías establecidas en el Acuerdo para el tema de tierras, lo que permite evaluar los avances frente a los compromisos (hectáreas entregadas y hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas).
- El único indicador sobre punto 2 que trae el PND es sobre la implementación de la Política

² No es claro a qué criterios responde la clasificación de primer y segundo nivel, no se explica en el PND.

Pública de Participación Ciudadana, la cual no se detalla en las bases.

- Existen dos indicadores de reintegración y reincorporación, uno de desminado y cero sobre el desmantelamiento de bandas criminales. Los compromisos adquiridos son mínimos y no permiten hacer un seguimiento riguroso de la política.
- De los cambios ambiciosos y progresistas hacia la regulación y reconocimiento de las plantas de coca, cannabis y amapola, queda la gran incógnita de cómo se mide el éxito bajo este nuevo planteamiento.
- Se mantienen algunos indicadores relacionados con la medida de restitución de tierras, concentrados en el cumplimiento de órdenes de restitución.
- Se plantean indicadores y nuevas mediciones sobre la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas y el proceso de retorno y reubicación.
- Se valora la inclusión de indicadores en materia de Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- Se establecen metas ambiciosas en materia de indemnización a las víctimas.
- Se incluye un indicador nuevo sobre la implementación de las sanciones propias que imponga la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Se incluyó un indicador denominado “Avance en el cumplimiento del Plan Marco de Implementación”, sin embargo no es claro el cómo se mide.
- Si bien el Plan Nacional hace una apuesta por reivindicar los derechos de pueblos étnicos, no se realiza un análisis puntual con énfasis en el Acuerdo de Paz.
- El Plan Nacional dispone un subcapítulo en materia de género; sin embargo, frente a los indicadores directamente relacionados con el Acuerdo de Paz, solo se establecieron tres indicadores: “Hectáreas entregadas a mujeres rurales”, “Títulos formalizados a mujeres” y “Porcentaje de participación de mujeres rurales dentro de las operaciones de crédito agropecuario y rural”.

6. ¿Cuáles indicadores sobre el Acuerdo no están en el PND?



No hay indicadores sobre:

- El carácter territorial y comunitario de la reincorporación.
- La implementación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.
- Transparencia y publicidad de la información.



Preocupa la falta de focalización de los indicadores en municipios PDET.



El Gobierno actual hace a un lado indicadores de prestación de servicios básicos en zonas rurales, especialmente en los municipios PDET, algunos de ellos estaban en el PND del Gobierno anterior.



En materia de zonificación ambiental no se comprometen con un indicador puntal.



Los nuevos acuerdos de sustitución y revisiones del PNIS no tienen indicadores, lo cual deja incógnitas sobre su propósito y dificulta su seguimiento.



7. ¿Son diferentes los indicadores del PND a los que se encuentran en el SIIPO sobre el Plan Marco de Implementación?

De los 517 indicadores que se encuentran en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), el gobierno Petro estableció 19 metas para los cuatro años en el Plan Cuatrienal de Implementación. Además, algunos de los indicadores de primer y segundo nivel tienen relación o se pueden comparar con indicadores contenidos en el SIIPO.

8. ¿Qué artículos de la ley del PND tienen relación con el Acuerdo de Paz?
¿Estos artículos impactan positiva o negativamente el Acuerdo de Paz?

En total, se encontraron 77 artículos que tienen relación con la implementación del Acuerdo de Paz, la mayoría de los cuales se relacionan con el Punto 1, Reforma Rural Integral. De ellos, 51 artículos impactan positivamente la implementación del Acuerdo, 23 tenían oportunidad de mejora en favor de la implementación y tres afectan de manera negativa la implementación.



A continuación, se presenta un resumen por cada uno de los puntos del Acuerdo:

 Punto 1. Reforma Rural Integral

Frente al Punto 1, el articulado —y el Plan de Desarrollo en General— hacen una apuesta por la construcción de medidas que garanticen el acceso a la tierra. Ante este punto del Acuerdo, el articulado:

-  Incorpora los mandatos y salvaguardas del Acuerdo al Sistema Nacional de Reforma Agraria e incluye como uno de sus fines consolidar la paz con enfoque territorial.
-  Propone la formulación participativa de políticas públicas de trabajo para zonas rurales que favorezcan la implementación de los compromisos del Acuerdo en esta materia.
-  Favorece las compras públicas a sujetos históricamente afectados por el conflicto armado, como el campesinado y la población en zonas rurales, a través de figuras organizativas y juntas de acción comunal. De igual manera, busca fortalecer las capacidades de estos sujetos para implementar proyectos.
-  Toma medidas para avanzar en lo establecido en los subpuntos relacionados con infraestructura eléctrica y de conectividad, vivienda y agua potable y el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, entre otros.
-  Refleja una apuesta por modificar disposiciones sobre el Catastro Multipropósito. Sobre esto, es necesario hacer seguimiento a la forma en que avance su implementación.



Establece mecanismos especiales para la compra directa de predios para ampliar el Fondo de Tierras, con el fin de favorecer la adjudicación de tierras que provengan de este fondo.



Crea la figura de concesión forestal campesina en zonas de reserva forestal.



Establece mecanismos de seguimiento y monitoreo a la adjudicación de propiedad para mujeres rurales.



Punto 2. Participación política

El articulado del PND frente a este punto se concentra en:



Crear la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana que, aunque se describe de manera general, parece incorporar lo estipulado en el Acuerdo.



Fortalecer la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral. Sin embargo, en la materia se requiere revisar la multiplicidad de espacios de planeación participativa, su poca integración, su falta de financiación y su incapacidad de operar continua y oportunamente. Al respecto, el articulado no propone soluciones concretas para superar estas barreras.



Retomar agendas pendientes del Acuerdo. Por ejemplo, la ley de garantías y la promoción de la participación ciudadana, así como la necesidad de reforma a Ley 152 de 1994 (ley sobre planes de desarrollo).



Punto 3. Fin del conflicto

Frente al proceso de reincorporación, el articulado



Crea el Sistema Nacional de Reincorporación y propone ajustes al Programa de Reincorporación Integral. Preocupa el tiempo que pueda tomar la implementación de estos dos artículos, frente a la necesidad de ajustes urgentes para solucionar problemas del proceso de reincorporación.



Le otorga a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización la responsabilidad de ofrecer acompañamiento a los comparecientes de la Fuerza Pública ante la JEP. Esta comprenderá un capital semilla y un apoyo de sostenimiento dirigido a miembros retirados y sin asignación de retiro que pertenecieron a la Fuerza Pública y que se encuentran sometidos a la JEP y cumpliendo el régimen de condicionalidad.



En materia de acceso a predios, el articulado modifica el proceso de predios rurales transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales. Los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos, o proyectos productivos con vivienda de interés social rural nucleada o dispersa para población en proceso de reincorporación, serán transferidos directamente como una excepción a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras.



Desarrolla un mecanismo de saneamiento a los vicios en los títulos y tradición en los casos en que el administrador del FRISCO realice asignaciones definitivas a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia de Reincorporación y Normalización.



Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Frente al Punto 4 del Acuerdo, el articulado de PND llama a la construcción de una nueva política de drogas bajo principios de salud pública, derechos humanos y la transformación territorial. Del análisis del articulado al respecto, se concluye que:



Abre la puerta a ajustes a los acuerdos de sustitución del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en un contexto donde los rezagos del programa, la inflación y la seguridad territorial, le han restado posibilidades de éxito a los acuerdos originales.



Renueva el compromiso de cumplir el PNIS con comunidades étnicas, donde se presenta un rezago particular en la implementación del Programa.



Autoriza a que, bajo acuerdos de conservación, se realicen adecuaciones o mejoras de infraestructura en Parques Nacionales Naturales, siempre que estas no amplíen la afectación ambiental sobre ellos. Esto facilita la implementación del PNIS para las más de 3.800 familias beneficiarias que se encuentran en estas áreas, las cuales cuentan con grandes rezagos y vacíos legales para recibir los beneficios del Programa, pero demanda una gran capacidad de control institucional en estos territorios, que es un problema histórico.



Punto 5. Víctimas

Respecto a la reparación de las víctimas y la justicia transicional, el Plan Nacional de Desarrollo propone priorizar las medidas de reparación más rezagadas y con más impacto, así como establece funciones del Gobierno para garantizar la adecuada ejecución del componente restaurativo de las sanciones propias. Frente al Punto 5 del Acuerdo, el articulado:



Crea un plan para acelerar el pago de indemnizaciones administrativas a víctimas; sin embargo, es importante que en su implementación se incluyan mecanismos de diálogo y participación con las víctimas para definir criterios de priorización.



Establece la responsabilidad del Gobierno de crear programas y proyectos para que los TOAR que se deriven de las sanciones propias que imponga la JEP, así como las restricciones efectivas a la libertad en las condiciones que imponga el Tribunal para la Paz, puedan materializarse con condiciones de seguridad, dignidad de los comparecientes y las víctimas, y con respeto a los enfoques diferenciales y a la centralidad de las víctimas.



Permite la implementación de proyectos de pagos por servicios ambientales en el marco de los TOAR.



Crea instancias que pueden contribuir a superar la desarticulación que existe actualmente entre la política de reincorporación, las medidas de atención y la reparación a víctimas, y los mecanismos y acciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), con otras de las políticas como los PDET y los PNIS, o la articulación entre la ejecución de las iniciativas de los PATR y las medidas dispuestas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.



Crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el conflicto, articulando distintas entidades competentes.



Hace una modificación al tema de segundos ocupantes en procesos de restitución de tierras, al permitir a los jueces de restitución ordenar, como parte de las sentencias, medidas de atención para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad.



Punto 6. Verificación e implementación

Respecto a este punto del Acuerdo, el articulado:



Propone implementar una estrategia diferenciada de fortalecimiento y asistencia técnica para los Esquemas Asociativos Territoriales entre municipios PDET y ZOMAC con la finalidad de cerrar las brechas socioeconómicas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).



Promueve la ejecución de obras, planes y programas a través de organizaciones sociales y JAC.



Modifica el término de duración del Fondo Colombia en Paz que corresponderá al de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

Aunque se parte del hecho de que los rezagos que tiene la implementación del Acuerdo no se resuelven necesariamente a través de transformaciones normativas, se considera que la mayoría de los artículos propuestos son favorables o, en el peor de los casos, inocuos para la implementación del Acuerdo. Algunos de los artículos incluidos tienen una lógica más discursiva y de política pública y, por lo tanto, no eliminan obstáculos normativos puntuales para favorecer la implementación.

9. ¿Se derogan artículos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz?

En su artículo 372, el Plan Nacional de Desarrollo elimina el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018 relacionado con los criterios de focalización para proyectos OCAD Paz. Sin embargo, en el artículo 16 establece una focalización de recursos del OCAD Paz en los municipios PDET y las Zonas Más Afectedas por el Conflicto Armado (ZOMAC), que lo reemplaza.

En el mismo artículo deroga el artículo 281 del anterior Plan de Desarrollo, eliminando la obligación de implementar el instrumento de Hoja de Ruta, aún cuando a la fecha la Hoja de Ruta de la subregión PDET Pacífico Medio no se ha construido.



10. ¿Qué cambios institucionales se hacen en el PND relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz?

En la versión presentada por el Gobierno en noviembre se encontraba un artículo que recibió varias críticas: el que hacía referencia a cambiar la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio, pasándola del sector de presidencia al Ministerio de la Igualdad. Las principales observaciones tenían que ver con que era un Ministerio recién creado, con pocos recursos y poca capacidad institucional, lo que ponía en riesgo la capacidad de la Agencia de avanzar en su tarea de impulso de la implementación del Acuerdo de Paz y sus posibilidades de articular el trabajo de distintas entidades, al depender de un ministerio y no directamente de la presidencia. Luego de varias discusiones, se decidió dejar esta Agencia adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia y así lo establece el artículo 14 de la Ley del Plan.

En relación con la implementación del Acuerdo de 2016, el Plan Nacional de Desarrollo no crea entidades nuevas, ni hace modificaciones profundas a las existentes. Al igual que en otros temas, lo que sí hace el PND es crear sistemas y fondos, buscando coordinar mejor la tarea de varias entidades en asuntos específicos y dotar de mayores recursos y con mecanismos de ejecución más expeditos la implementación de planes y programas.

Es importante mencionar que si estos sistemas y fondos no se articulan con los existentes se puede generar mayor confusión, duplicidad de funciones y desperdicio de recursos. Por último, se requiere que estos fondos implementen herramientas de rendición de cuentas periódicos e involucren a la sociedad civil en el control a la ejecución de los recursos.



Algunos de estos fondos y sistemas son:

1. Sistema Nacional de Reincorporación (artículo 19).
2. Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (artículo 198).
3. Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición (artículo 215).
4. Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero (artículo 216).
5. Sistema Nacional de Igualdad y Equidad (artículo 71).
6. Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.
7. Sistema Nacional de Monitoreo Ambiental.
8. Sistema Restaurativo de la Jurisdicción Especial para la Paz.
9. Sistema Nacional de Cuidado para la Vida y la Paz.
10. Sistema Nacional de Libertad Religiosa y de Cultos, Diálogo Social, Paz Total, Igualdad y No Estigmatización (artículo 312).
11. Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática.
12. Fondo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (artículo 329).
13. Fondo para la Superación de las Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial (artículo 72).
14. Fondo del Buen Vivir (artículo 357).

El Plan también hace algunos ajustes a fondos y sistemas existentes, como son:

1. Ampliar el plazo del Fondo Colombia en Paz, pasando de 10 años al tiempo que se requiera para implementar el Acuerdo Final.
2. Modificar el Sistema Nacional de Reforma Agraria para incorporar mandatos y salvaguardas del Acuerdo e incluir como uno de sus fines consolidar la paz con enfoque territorial.

11. ¿Cuántos recursos se destinan a la implementación del Acuerdo de Paz en el PND?

El Acuerdo de Paz y las normas que lo desarrollan obligan a los gobiernos a incluir en el Plan de Desarrollo un Plan Cuatrienal de Implementación y un aparte especial sobre la implementación del Acuerdo en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI). El Plan Plurianual de Inversiones es el instrumento que contiene la proyección de financiación para ejecutar las metas trazadas en el PND para el respectivo Gobierno.



En materia de implementación del Acuerdo de Paz, el PND estima una inversión de \$50,4 billones hasta el año 2026.

Puede acceder al documento en el siguiente enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-plan-plurianual-de-inversiones-2023-2026.pdf>

12. ¿Cómo se distribuyen esos recursos por punto del Acuerdo de Paz?

A continuación, se muestra la distribución de la inversión del Plan Plurianual para la Paz según el punto del Acuerdo.

Punto/Pilar	Recursos (cifras en millones de pesos de 2022)	Participación en total
1. Reforma Rural Integral	41.697.855	82,66%
2. Participación Política	389.729	0,77%
3. Fin del Conflicto	1.553.342	3,08%
4. Solución al problema de las drogas	1.467.874	2,91%
5. Víctimas del conflicto	1.664.797	3,30%
6. Implementación, verificación y refrendación	369.892	0,73%
7. Recursos para la construcción de paz por distribuir	3.300.370	6,54%
Total general	50.443.859	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del PND 2022-2026



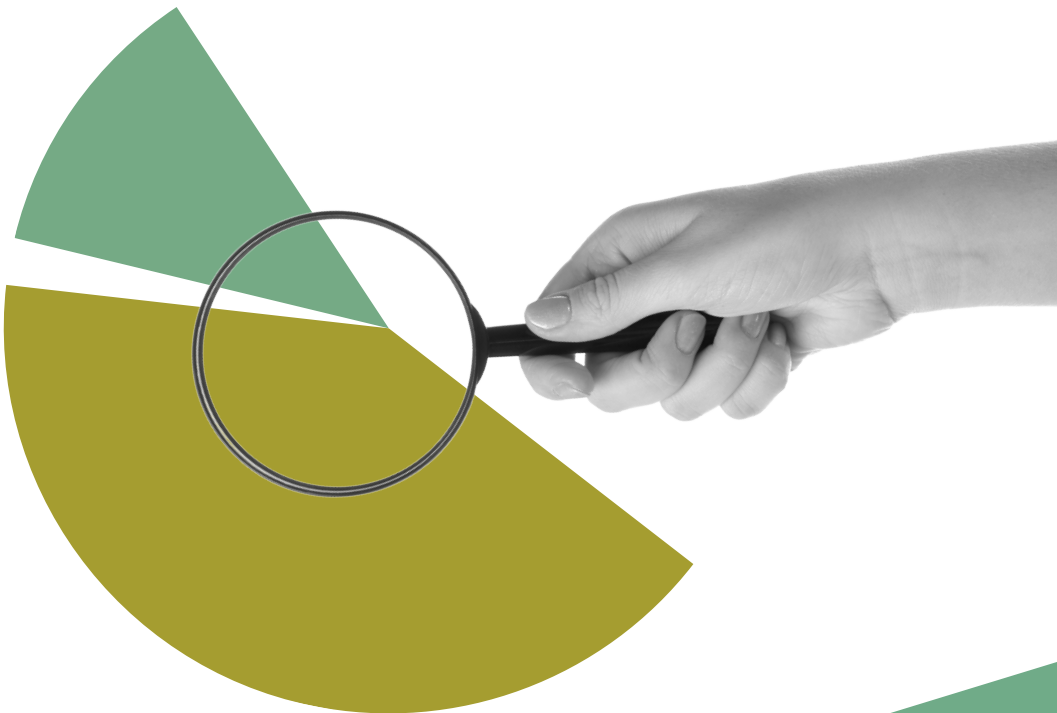
El PPI desagrega el presupuesto en cada uno de los subpuntos del Acuerdo. Esta información permite conocer los montos puntuales para cada apuesta y, de esa manera, indagar por programas o entidades puntuales.

13. ¿De dónde saldrán esos recursos?

El PPI establece cuáles serán las fuentes de la inversión con el fin de determinar los programas y los órganos ejecutores de dichos recursos. Por ejemplo, los rubros de OCAD Paz provenientes del Sistema General de Regalías y el seguimiento que realiza el Departamento Nacional de Planeación sobre dichos rubros.

Fuente de financiación	Billones de pesos constantes	Participación en total
Presupuesto General de la Nación	20,4	40,4%
Sistema General de Participaciones	17	33,7%
Sistema General de Regalías	4	7,9%
Obras por impuestos	2,8	5,5%
Recursos de cooperación internacional	2,7	5,3%
Recursos propios de las entidades territoriales	1,9	3,8%
PGN - Transferencias para la Inversión	1,7	3,4%
Total Plan Plurianual de Inversiones para la Paz	50,5	100%

Fuente: elaboración propia a partir del PND 2022-2026



14. Con respecto al presupuesto del Gobierno anterior, ¿Cuáles son los cambios en el PND del Gobierno Petro?

La siguiente tabla presenta el crecimiento o disminución de los recursos del PPI del actual Gobierno frente al anterior.

Punto/Pilar	Variación del monto entre gobierno Petro y Duque
1. Reforma Rural Integral	● 42,5%
2. Participación Política	● 286,7%
3. Fin del Conflicto	● 77,7%
4. Solución al problema de las drogas	● 2.812,9%
5. Víctimas del conflicto	● -60,3%
6. Implementación, verificación y refrendación	● 6.212,6%
7. Recursos para la construcción de paz por distribuir	● -41,3%
OCAD PAZ	● -100%
Total general	● 16,1%

Fuente: elaboración propia a partir del PND 2022-2026.

*Con el fin de hacer comparables los PPI de los dos gobiernos, se convierten todos los valores a precios de 2022.

De un análisis de las variaciones, se puede concluir que:



Preocupa que el monto designado en el PPI a la garantía progresiva del derecho a la alimentación disminuya en un 65%, a pesar de ser una de las apuestas principales de este Gobierno.



Si bien se valora el incremento en la mayoría de los rubros, **existe una disminución en los recursos destinados al Punto 5 (Víctimas)**.



Del rubro destinado al Punto 6, **el 79% se invertirá en los mecanismos de implementación y verificación**, como una apuesta por construir herramientas de difusión y comunicación.



Existe una disminución en el rubro OCAD Paz, en atención a que los saldos de Asignación para la Paz y Adelanto para la Paz son menores al 1%.

Es importante tener presente que estas comparaciones se hacen con respecto a los valores comprometidos por cada gobierno al inicio de su mandato; si se comparan los montos comprometidos por este Gobierno frente a lo que según el Gobierno anterior se invirtió por punto, el análisis varía. Por ejemplo,

según un informe de la Presidencia³, a precios de 2022, entre 2019 y 2021 se invirtieron en el punto 4 más de 2,08 billones de pesos, es decir que el compromiso del Gobierno actual significa una disminución de casi un 30% frente a los recursos invertidos en el gobierno Duque en el punto relacionado con la solución al problema de las drogas ilícitas. Por el contrario, el punto 5, que al comparar los montos comprometidos por cada Gobierno da como resultado una disminución del 60% de recursos, si se comparan los recursos invertidos entre 2019 y 2021 por parte del Gobierno anterior con el compromiso de este Gobierno, se observa un crecimiento del 8,4%.

15. ¿Se crean mecanismos para mejorar la participación de las comunidades en la implementación y seguimiento al Acuerdo de Paz?

Frente a los ejercicios participativos, el PND vela por fortalecer los esquemas asociativos y organizaciones de base territoriales enfocados a la implementación de los PATR, en coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio.



La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) liderará el proceso de actualización del Plan Marco de Implementación (PMI) con el DNP y la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI). El Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) incorporará el monitoreo a otras iniciativas, incluyendo los aportes de las entidades territoriales, el avance de los PDET y la estrategia de implementación de las recomendaciones de la CEV. Sin embargo, **no se menciona la integración, promoción y evaluación de los mecanismos actuales** como hojas de ruta, grupos motor, Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz e instancias de seguimiento actuales, ni la integración de sus resultados a la fecha.

En relación con la apuesta por la transparencia y participación, se fortalecerán el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Para eso, el PND busca impulsar la promulgación de la ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, prevista en el punto 2 del Acuerdo Final. También plantea avanzar en el control social y seguimiento al gasto público, con especial énfasis en los temas relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, priorizando los municipios PDET. Sobre este punto, **preocupa la ausencia de menciones especiales a los proyectos financiados por OCAD Paz y la falta de mecanismos o instancias de rendición de cuentas en los diferentes fondos y sistemas que crea el Plan.**



El artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo contiene disposiciones para **fortalecer la participación de las comunidades en la implementación del Acuerdo de Paz**, especialmente abriendo espacios para que actores territoriales —como organizaciones sociales, colectivos de víctimas o juntas de acción comunal, entre otros— puedan ejecutar proyectos e iniciativas relacionadas con el Acuerdo. Eso establece la posibilidad de firmar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades que hagan parte de la economía popular y comunitaria.

³ Ver https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Infome_de_implementacion_en_2021.pdf

16. ¿Se incluyeron los insumos recogidos en los diálogos vinculantes en el PND?

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en comparación con el documento preliminar presentado en noviembre de 2022, incluyó varias de las preocupaciones manifestadas por líderes comunitarios en los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV), pese a que esta metodología fue percibida como desordenada por algunos líderes comunitarios. **El aporte más significativo de los DRV al PND fue la inclusión de un capítulo específico sobre el Acuerdo de Paz**, sumado a la narrativa de implementación del Acuerdo que se encontraba dispersas en distintos apartados del documento.

17. ¿Qué dice el PND sobre el acceso a tierras?

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, tanto en el documento de bases como en el articulado y el PPI, **evidencia una apuesta por mejorar el ordenamiento territorial y acelerar el acceso a tierras** por parte de los campesinos sin tierra, o con tierra insuficiente, así como para las víctimas y las personas en proceso de reincorporación.



De un análisis de las bases del Plan, más allá de los indicadores identificados (ver pregunta 5), en materia de tierras, se encontró:

Frente al tema de tierras y ordenamiento territorial, el PND se propone priorizar el ordenamiento territorial y la armonización de los instrumentos de planeación, con la intención de mejorar los procedimientos y evitar la desarticulación institucional a nivel territorial. Para esto, propone avanzar hacia un modelo de descentralización diferencial con el objetivo de fortalecer las entidades territoriales, promover proyectos a nivel regional y, en aras de armonizar la institucionalidad del ordenamiento territorial, simplificar los instrumentos de seguimiento.

En esta misma línea, el Plan propone diseñar e implementar un programa de fortalecimiento de capacidades en ordenamiento territorial para las entidades territoriales. Para esto, plantea fortalecer la formulación e implementación de los POT y POD, los instrumentos de gestión y financiación, así como la coordinación de inversión con municipios vecinos. También busca flexibilizar los procedimientos de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) y los mecanismos e instrumentos de gestión y financiación en municipios de categorías 5 y 6.

El PND reconoce las dificultades que supone un catastro desactualizado para el desarrollo territorial; por lo tanto, propone avanzar en su actualización con enfoque multipropósito para articular de mejor manera procesos de tenencia, uso y desarrollo del suelo, así como el desarrollo ambiental y de infraestructura. Además, para fortalecer las fuentes de ingreso de los municipios, se acelerará el catastro y se elaborará un modelo del estatuto tributario territorial.

El Gobierno se propone avanzar en fortalecer las condiciones para un mercado formal de tierras. El PND plantea que avanzar en la formalización de la tenencia y la titulación de tierras es un elemento clave para alcanzar la paz total. Para esto, propone formalizar, regularizar y restituir la propiedad de

la tierra, incentivando la colaboración del Estado y la ciudadanía a través de la infraestructura del Sistema de Administración del Territorio (SAT), principalmente en áreas rurales a favor de comunidades étnicas y campesinas.

Además, el Plan propone fortalecer los procesos que contribuyan a la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad en áreas rurales y se estimularán los procesos de licenciamiento ambiental. Se fortalecerá la función ecológica de la propiedad a través de la consolidación del catastro multipropósito y se desarrollarán estrategias para garantizar el acceso integral y sostenible en áreas de reservas forestales de Ley Segunda. También se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda que incluya mecanismos para mejorar el acceso y la formalización de la tierra y reconvertir los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación de la biodiversidad.

Sobre transparencia y participación de las comunidades, el PND plantea estrategias para fortalecer las capacidades de los ciudadanos y gobiernos locales con el fin de comprender los instrumentos de ordenamiento territorial y de seguimiento, como el catastro multipropósito y el SAT. Además, propone generar información ambiental que permita mejorar la gestión del riesgo a través del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), en articulación con los sistemas de catastro y el Sistema de Administración Territorial (SAT).

Frente al cierre o modificación de la frontera agrícola, el PND **propone resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental, principalmente en reservas forestales de la Ley Segunda de 1959**. El PND plantea que se implementarán mecanismos financieros y de gestión para cerrar la frontera agrícola y conservar los suelos de valor agrológico y agropecuario, **protegiendo los usos ancestrales que les han dado las comunidades**.



Se establecerá un inventario de bienes administrados por la SAE, y se implementarán estrategias para que estos bienes ingresen de manera prioritaria al Fondo de Tierras. El Gobierno afirma que se ejecutará el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) y se evaluará la pertinencia de la Ley 1776 de 2016, que crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). Además de impulsar los planes de desarrollo de las ZRC actualmente constituidas, el PND afirma que estudiarán de manera activa las solicitudes de conformación de nuevas zonas presentadas por las organizaciones campesinas. También se desarrollarán estrategias para articular las ZRC, las Zonas de Reserva Forestal y los Parques Nacionales Naturales, con la intención de desarrollar actividades sostenibles y de bajo impacto ambiental en áreas de presencia campesinas.

Sobre las preocupaciones de las comunidades étnicas y campesinas, el PND propone revisar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para incluir el fortalecimiento y la articulación con los resguardos indígenas y las entidades territoriales indígenas, consejos comunitarios mayores, progra-

mas de etnodesarrollo y planes de vida de las comunidades étnicas y campesinas. La propuesta es realizar estos procesos de ordenamiento con la participación de las comunidades. Además, se pondrá en marcha la jurisdicción rural y agraria para tramitar los conflictos relacionados con la planeación y el ordenamiento territorial y se fortalecerán los territorios de las comunidades étnicas con instrumentos normativos para su articulación con las entidades territoriales.

Estas medidas contempladas en las bases requieren, en algunos casos, de ajustes legales. Los siguientes son los números de los artículos de la Ley del Plan que tienen relación con los compromisos en materia de tierras del Acuerdo de Paz: 22, 29, 41, 43, 45, 48, 49, 50, 53, 54, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 64, 210 y 224.

Es importante mencionar que casi el 83% del total de recursos comprometidos para la implementación, según el PPI de Paz, se destinarán a ejecutar la Reforma Rural Integral (\$41,7 billones), con un incremento del 130% de los recursos destinados al ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo. Tarea a la que se le destinarán, en estos cuatro años, 1,7 billones de pesos.

Principales puntos que propone el Gobierno en el PND sobre acceso a tierras:



Priorizar el ordenamiento territorial y la armonización de instrumentos de planeación.



Fortalecer las capacidades de la ciudadanía con el fin de comprender los instrumentos de ordenamiento.



Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento capacidades de ordenamiento territorial para entidades territoriales.



Resolver los conflictos entre el sector agropecuario y ambiental, especialmente los relacionados con las reservas forestales.



Avanzar en la actualización del catastro multipropósito.



Establecer un inventario de bienes administrativos por la SAE y priorizar el ingreso de estos predios al Fondo de Tierras.



Fortalecer las condiciones para un mercado formal de tierras.



Impulsar los planes de desarrollo de las ZRC.



Reforzar los procesos que contribuyan a la formalización, adjudicación y regularización de áreas rurales.



Estudiar las solicitudes de conformación de nuevas ZRC presentadas por organizaciones campesinas.



Desarrollar estrategias para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda.



Revisar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para incluir el fortalecimiento y articulación de resguardos indígenas.



18. ¿Están priorizados los PDET en el PND?

Fortalecer la Reforma Rural Integral es uno de los objetivos del Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo; sin embargo, **los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial no son su principal apuesta**. Esto se evidencia en que los indicadores del PND no priorizan de manera suficiente la inversión de recursos y la medición de transformaciones en municipios PDET (ver preguntas 5 y 6), y puede derivar en una dispersión de la inversión que no genere los cambios estructurales necesarios en los territorios más afectados por el conflicto.

19. ¿Hay cambios al PNIS en el PND?

Sobre el PNIS, el Plan afirma que se pondrán en marcha planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte del programa, por lo cual no es claro si el programa tendrá modificaciones. Además, debido a la relación directa que existe con la Reforma Rural Integral, se les dará especial atención a proyectos productivos de carácter asociativo, buscando una mayor descentralización. Dado que la mayoría de los proyectos productivos del PNIS son de carácter individual, no resulta claro si estos se reformularán o si se implementarán nuevos proyectos productivos más asociativos.

Las familias cultivadoras que no están vinculadas al PNIS se beneficiarían de una política nacional de drogas que impulse la transición gradual de economías ilegales a legales por medio de proyectos productivos regionales con cultivos de alta rotación. Con el fin de promover la agroindustria se incluirán medidas como créditos de fácil acceso, titulación de tierras y modelos asociativos de trabajo.

En el artículo 10 de la Ley del Plan, se establece que “los beneficiarios podrán renegociar la operación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo, por una sola vez y de forma concertada con el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los beneficios que ya les fueron otorgados en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Las modificaciones a los acuerdos de sustitución serán aprobadas mediante acto administrativo emitido por la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, o quien haga sus veces”.

La nueva política de drogas enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo pretende dejar atrás el prohibicionismo para enfocarse en los DDHH, reducir las vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas y proteger la salud pública junto a enfoques territoriales, ambientales y diferenciales.

En cuanto a la regulación, el Gobierno pretende instaurar la regulación de usos alternativos de la planta de coca; el uso adulto, producción y comercialización del cannabis; los usos para fines medicinales, terapéuticos, industriales y científicos de sustancias psicoactivas; y la protección del uso ancestral y popular de la coca, priorizando la participación de los campesinos y de las comunidades étnicas.

La falta de detalle y la necesidad de aplicarlo bajo estrictos parámetros técnicos y científicos para no desencadenar mayor riesgo y costos a la salud pública, dejan un vacío problemático y pueden crear un incentivo perverso para la proliferación de la producción de sustancias psicoactivas que, bajo la situación actual, lucran a los grupos criminales dueños de ellas y pueden generar mayor violencia en los territorios.



Principales puntos que propone el Gobierno en el PND sobre PNIS:



Poner en marcha planes de desarrollo alternativos concertados con las comunidades que hacen parte del programa.



Las familias cultivadoras que no están vinculadas al PNIS se beneficiarían a través de una nueva política nacional de drogas.



Beneficiarios podrán renegociar la operación de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo, teniendo en cuenta los beneficios otorgados.



Dejar atrás el prohibicionismo para enfocarse en los DDHH.



Instaurar la regulación de usos la planta de coca; el uso adulto del cannabis; los usos para fines medicinales; y la protección del uso ancestral.

20. ¿Qué propone el PND sobre garantías de seguridad?

El concepto de seguridad humana propone una aproximación holística y preventiva que se basa en el bienestar integral del individuo en torno a superar la pobreza y la inequidad a través de la inclusión social y productiva con el propósito de reducir el riesgo (entendido como la relación entre vulnerabilidad y amenaza). Dicho esto, el Gobierno reconoce que la proliferación de las economías ilícitas y las organizaciones criminales son una constante y creciente amenaza a la seguridad que tiene que ser resuelta. Para ello, el Plan prioriza el sometimiento individual y colectivo; estrategias contra la extorsión y el contrabando; la prevención, detección, investigación y judicialización del lavado de activos; la persecución y afectación de los bienes ilícitos; y el fortalecimiento de la inteligencia e investigación criminal para desarticular las estructuras criminales. Además, propone la creación de nuevos mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes transnacionales de crimen.

Junto con un énfasis en el enfoque diferencial, el Plan propone crear la política de Derechos Humanos siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y organismos nacionales e internacionales de DDHH junto con capacitaciones y entrenamientos certificados con enfoque en DDHH al personal de la Fuerza Pública. Se fortalecerá el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP). Más allá, se impondrán nuevos controles y evaluaciones de desempeño para la Justicia Penal Militar y Policial con el fin de mejorar los procesos de investigación y juzgamiento, y construir mayor confianza y legitimidad en la institución. Por último, se eliminará gradualmente la obligatoriedad del servicio militar, conservándolo para el mantenimiento de la seguridad y ofreciendo mejores incentivos económicos, educativos y de bienestar. Como reemplazo, el Gobierno propone el servicio social para la paz para atender la alfabetización, la protección de la naturaleza, el cuidado a la población con discapacidad y la implementación de los Acuerdos de Paz.

En cuanto al derecho a la protesta, el Gobierno se compromete a formular y presentar ante el Congreso un proyecto de ley estatutaria que fortalezca la protección a la libertad de reunión, de manifestación y de protesta social pacífica, garantizando derechos y libertades de sus participantes. Se eliminará el ESMAD y se creará una unidad orientada a la solución pacífica de los conflictos bajo estrictos protocolos de DDHH. Sobre el punto 2, los únicos planes concretos son la reactivación e impulso de las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y de la Comisión Nacional de Garantías. Existe un importante énfasis alrededor de la convivencia y no estigmatización. El Plan introduce el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida con el fin de facilitar espacios de intercambio para asumir de manera democrática los diferentes conflictos derivados de las interacciones entre ciudadanos e instituciones públicas y privadas y alcanzar la Paz Total. Incluso, el Gobierno propone que los procesos de reparación integral de las víctimas previstos en el Acuerdo de Paz se transformen en espacios de acción ciudadana, deliberación y reconocimiento para garantizar la no repetición con el fin de formular una política de diálogo social articulada al Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.



Teniendo en cuenta el incremento en asesinatos de líderes sociales durante el primer semestre del presente Gobierno, **las propuestas para mejorar la protección individual y colectiva se quedan cortas.** El Plan propone una actualización a la política pública en materia de prevención, seguridad y protección individual y colectiva desde un enfoque diferencial, así como ampliar la capacidad de respuesta del Cuerpo Élite de la Policía y modernizar la Unidad Nacional de Protección.

Sin embargo, es claro en que se debe priorizar el fortalecimiento de capacidades organizativas para la autoprotección de las comunidades —como la promoción de las guardias campesinas— y que estas políticas deben estar sustentadas en el diálogo permanente entre autoridades, comunidades y líderes sociales que recojan los enfoques diferenciales. También creará un sistema predictivo de los riesgos de seguridad que conecta al Sistema Nacional de Alertas Tempranas con los tejidos comunitarios regionales de prevención y apoyo a las víctimas. Por último, se actualizará la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) y se integrarán enfoques diferenciales de género y étnico.

En materia de acceso a la justicia, el plan propone una renovación al Sistema de Justicia para que pueda funcionar como un ecosistema institucional integrado, descentralizado y enfocado en las comunidades y los territorios. También actualizará el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 para fortalecer el acceso a la justicia y su productividad.

El Plan también contiene múltiples estrategias para proteger a las juventudes más allá de la prevención del reclutamiento por parte de grupos armados. El Gobierno planea implementar el Programa Nacional Jóvenes en Paz, dirigido a jóvenes en condición de pobreza, vulnerabilidad y en riesgo de

caer en dinámicas de violencia y criminalidad. También implementará la estrategia “No Más Jóvenes para la Guerra” para evitar el reclutamiento, uso y utilización de adolescentes y jóvenes por parte de grupos. El ICBF implementará una estrategia de prevención y restablecimiento de derechos que incluye la promoción de la alternatividad penal. En las negociaciones con grupos criminales, será una condición previa para la firma de cualquier acuerdo de paz, de desmovilización o de sometimiento a la justicia, la desvinculación de niñas, niños y adolescentes. Además, la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso/Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados Organizados y por Grupos Delictivos Organizados coordinará una estrategia interinstitucional con equipos territoriales de acción inmediata y con iniciativas comunitarias de fortalecimiento al entorno protector.

Algunos puntos que propone el Gobierno en el PND sobre seguridad:



Prioriza el sometimiento individual y colectivo; estrategias contra la extorsión y el contrabando; la prevención, detección, investigación y judicialización del lavado de activos; la persecución y afectación de los bienes ilícitos; y el fortalecimiento de la inteligencia e investigación criminal.



Crear nuevos mecanismos de cooperación internacional para desarticular las redes transnacionales de crimen.



Crear políticas de Derechos Humanos siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y organismos nacionales e internacionales de DDHH.



Eliminar gradualmente la obligatoriedad del servicio militar. Como reemplazo el Gobierno propone el servicio social para la paz.



Formular y presentar ante el Congreso un proyecto de ley estatutaria que fortalezca la protección de la protesta social pacífica.



Eliminar el ESMAD y crear una unidad orientada a la solución pacífica de los conflictos bajo estrictos protocolos de DDHH.



Introducir el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.



Crear un sistema predictivo de los riesgos de seguridad que conecta al Sistema Nacional de Alertas Tempranas.



Renovar al Sistema de Justicia y actualizar el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027.



Implementar el Programa Nacional Jóvenes en Paz.

21. ¿Qué plantea el PND sobre la reparación integral a las víctimas y la justicia transicional?

El Plan contiene varias disposiciones relacionadas con garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, así como frente a las medidas de reparación administrativa que se derivan de la Ley 1448 de 2011. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, la narrativa del Gobierno Nacional es la de arrojar desde la rama ejecutiva los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y la de fortalecer los mecanismos de reparación administrativa, especialmente de aquellos con mayor impacto en la reconstrucción de proyectos de vida de las víctimas.

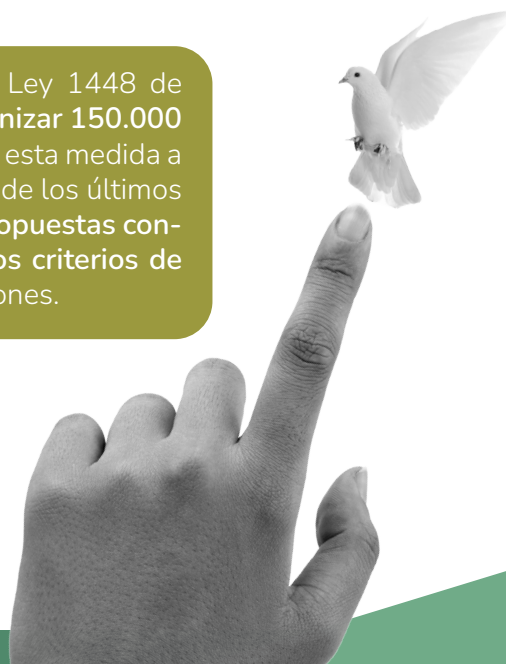
Frente a los mecanismos del SIVJRNR, el PND establece la responsabilidad del Gobierno Nacional para ofrecer programas y planes con el fin de proveer las condiciones institucionales necesarias para implementar las sanciones propias que imponga la JEP. Con ello se pretende ofrecer garantías para la materialización del enfoque restaurativo de las sanciones y de la restricción efectiva de la libertad de los sancionados. A su vez, se crea la instancia de articulación entre la JEP y el Gobierno Nacional, que puede ayudar a solucionar la desconexión evidenciada entre diversos mecanismos de justicia transicional y reparación a las víctimas, con la oferta institucional.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo crea el Sistema Nacional de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas durante el conflicto. Aunque este Sistema no soluciona por sí mismo la desarticulación institucional en las acciones de búsqueda que se llevan a cabo en los territorios, sí puede ayudar a superar la desconexión entre las distintas entidades con responsabilidades en la búsqueda de personas desaparecidas, uno de los principales obstáculos en la labor de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

Frente a la labor de la Comisión de la Verdad (CEV), la versión sancionada del PND no incluyó el artículo que promovía la implementación de las recomendaciones de la CEV, luego de que fuera eliminado en el proceso de conciliación. Sobre este tema, el Plan crea un Mecanismo No Judicial de aporte a la Verdad y a la Memoria Histórica con el objetivo de “recolectar, sistematizar y preservar la información que surja de los Acuerdos de contribución a la verdad histórica, la superación de la desigualdad y la reparación, y producir los informes a que haya lugar.”⁴

Respecto a las medidas derivadas de la Ley 1448 de 2011, **el PND establece la meta de indemnizar 150.000 víctimas anualmente**. Eso implica entregar esta medida a casi 50.000 víctimas más que el promedio de los últimos 10 años. Sin embargo, **no se evidencian propuestas concretas sobre cómo se van a establecer los criterios de priorización** para entregar las indemnizaciones.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026



A su vez, se buscan crear nuevas mediciones para valorar el avance de los Planes de Retorno y Reubicación y de la superación de la situación de vulnerabilidad. Se mantiene vigente una preocupación relacionada con la medida de rehabilitación psicosocial, pues el documento solo hace mención de la necesidad de ampliar la cobertura sin proponer modificaciones estructurales que garanticen el carácter reparador de los programas.

Además, se establece un artículo para el reconocimiento de segundos ocupantes en procesos de restitución de tierras y para la aceleración en el pago de indemnizaciones administrativas.

Finalmente preocupa que, **a pesar de las metas ambiciosas en materia de satisfacción de los derechos de las víctimas, en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) se reduce el presupuesto asignado al Punto 5 del Acuerdo en un 60,3%, en comparación con el PPI del Gobierno anterior.**



22. ¿Hay ajustes en el proceso de reincorporación en el PND?

En las Bases del PND, el Gobierno plantea el objetivo de acompañar la reintegración —en un sentido amplio— de quienes dejaron las armas. El Plan contiene dos artículos clave para el proceso de reincorporación: primero, crea el Sistema Nacional de Reincorporación, que busca ayudar a integrar la oferta institucional para las personas en proceso de reincorporación; y segundo, crea el Programa de Reincorporación Integral, del que se esperan transformaciones estructurales a la ruta de reincorporación, así como la incorporación de un enfoque más comunitario al proceso.

Si bien estos ajustes plantean modificaciones estructurales al proceso de reincorporación, **solo un artículo** —que establece la posibilidad de disponer bienes en poder de la SAE para ofrecer soluciones de vivienda y acceso a la tierra para los firmantes— **plantea soluciones normativas a corto plazo para problemas urgentes de los reincorporados. Hay pocos indicadores para medir el avance en la reincorporación económica, social y comunitaria de los firmantes.**



Además, el PND le confiere a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización la responsabilidad de ofrecer acompañamiento a los comparecientes de la Fuerza Pública ante la JEP, que comprenderá un capital semilla y un apoyo de sostenimiento dirigido a miembros retirados y sin asignación de retiro que pertenecieron a la Fuerza Pública, se encuentran sometidos a la JEP y están cumpliendo el régimen de condicionalidad.

23. ¿Qué propone el PND en relación con los enfoques de género y étnico?

Las bases y el articulado del PND establecen sistemas, programas y metas que buscan garantizar de manera efectiva los derechos de las mujeres y los grupos étnicos.

En cuanto al enfoque de género, vale la pena resaltar las siguientes medidas:



La creación del Sistema Nacional de Monitoreo de las Violencias Basadas en Género que evite la revictimización de las mujeres y promueva su acceso a la justicia.



La declaración de emergencia por violencia de género y definición de una serie de acciones para conjurar dicha emergencia, tales como la creación de cuerpos élites en la Policía y las Fuerzas Militares con formación en VBG para atender a las mujeres y prevenir las violencias; generar acciones para diseñar y activar de manera efectiva las rutas y protocolos de atención; generar una campaña nacional de pedagogía; y constituir unidades de atención primaria para la salud mental de las mujeres víctimas, entre otras.



La creación del Programa Nacional de Casas para la Autonomía de las Mujeres.



La priorización de la adjudicación de tierras para las mujeres con una meta de 18.600 títulos formalizados a mujeres rurales mediante título individual.



El planteamiento de una nueva Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos, con los enfoques de género, interseccional, étnico-territorial y de curso de vida. Además, se buscará aumentar el empleo, permanencia, remuneración, protección social y su liderazgo, particularmente en sectores que representan apuestas de crecimiento para el país.

Sobre el enfoque étnico, el PND busca:



Garantizar el derecho al territorio y al acceso a la tierra, así como a la salvaguarda de sus territorios, a través de medidas de protección, restitución, ampliación, saneamiento y titulación de los territorios étnicos.



Crear un plan de desarrollo integral para las comunidades negras, afrocolombianos e indígenas que habitan el Pacífico nariñense,



Implementar una estrategia de cooperación internacional para alinear a los cooperantes bilaterales y multilaterales en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para generar y ejecutar políticas y estrategias públicas para la justicia racial.



Garantizar la prestación de los principales servicios sociales a través de los sistemas de salud, educación, gobierno y administración indígena propia.



Dar un impulso al cumplimiento de los compromisos étnicos del Acuerdo Final.



Modificar el trazador presupuestal de grupos étnicos creado en el PND anterior, aclarando que debe contener, por separado, un trazador para pueblos y comunidades indígenas, otro para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y otro más para el pueblo Rom.



Crear la política pública para erradicar el racismo y la discriminación.



Formular un plan para la reglamentación e implementación de la Ley 70 de 1993.



Crear un mecanismo para que las entidades con la participación de las comunidades étnicas definan las partidas presupuestales para dar cumplimiento de los acuerdos pactados e incorporados en la Ley del Plan.



Crear el Fondo de Buen Vivir, administrado por el Ministerio del Interior, para administrar y ejecutar los recursos que se asignen con el fin de poner en marcha los programas y proyectos que se concerten con las organizaciones indígenas que participan en la Mesa Permanente de Concertación.

Contacto:

www.delcapitolioalterritorio.com
delcapitolioalterritorio@ideaspaz.org
3186685376
