

# SEGUNDO INFORME AL CONGRESO

Sobre el estado de Avance de la  
Implementación del Acuerdo de  
Paz

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
NACIÓN**

Delegada para el seguimiento al  
Acuerdo de Paz

**Septiembre 2020**

República de Colombia  
Procuraduría General de la Nación  
Informe al Congreso 2019 - 2020



Fernando Carrillo Flórez  
**Procurador General**

Adriana Herrera  
**Viceprocuradora General**

José Alirio Salinas  
**Secretario General**

Elena Ambrosi Turbay  
**Directora del Informe**  
**Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**

Mónica Cifuentes Osorio  
**Procuradora Delegada para la Coordinación de la Intervención ante la JEP**

### **Autores**

#### **Reforma Rural Integral**

José Luis Rodríguez Arévalo  
Pilar Andrea Ortega Torres  
María Camila Sacristán  
Carvajal  
Angélica Rocío Barbosa  
Salamanca  
Erika Enríquez Chacón

#### **Participación Política**

Jessica Escalante Jimenez

#### **Drogas Ilícitas**

María Catalina Rocha  
Buitrago

José Luis Rodríguez Arévalo

#### **Fin del Conflicto**

Patricia Paola Padilla Lara  
Carol Vanessa Barajas  
Ramírez  
Jessica Escalante Jiménez  
Sofía Díaz Echeverri

#### **Víctimas del Conflicto**

Hugo Alcides Peñafort  
Sarmiento  
Carol Vanessa Barajas  
Ramírez  
Sofía De Vega Mujica

Ana María Gómez Martínez  
Israel Andrés López Morales  
Wilson Alfonso Penilla  
Medina  
Silvia Juliana Pradilla Rivera  
Claudia Santamaria Vecino

#### **Seguimiento, Verificación y Refrendación**

Daniel Leonardo Gómez  
López  
Patricia Paola Padilla Lara  
German Blanco Rodríguez  
María Camila Sacristán  
Carvajal

# Tabla de Contenido

---

Prólogo	5
Introducción	10
Notas metodológicas	15
<b>Punto 1: Reforma Rural Integral</b>	<b>18</b>
Descripción	19
Indicadores PMI	30
Acceso y Uso de la Tierra	31
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	81
Planes Nacionales Sectoriales	107
<b>Punto 2: Participación Política</b>	<b>153</b>
Descripción	154
Indicadores PMI	160
Participación Política	161
<b>Punto 3: Fin del Conflicto</b>	<b>178</b>
Descripción	179
Indicadores PMI	189
Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	190
Garantías de Seguridad	236
<b>Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas</b>	<b>295</b>
Descripción	296
Indicadores PMI	302
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	303
Programas de prevención del consumo y salud pública	351
Solución al fenómeno de producción y comercialización	358

<b>Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; incluyendo la JEP y Compromiso sobre Derechos Humanos</b>	<b>1</b>
Descripción	<b>372</b>
Indicadores PMI	<b>380</b>
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	<b>381</b>
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas	<b>404</b>
Jurisdicción Especial para la Paz	<b>423</b>
Medidas de Reparación Integral	<b>469</b>
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos	<b>511</b>
<b>Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación</b>	<b>521</b>
Descripción	<b>522</b>
Indicadores PMI	<b>532</b>
Planeación	<b>533</b>
Programación	<b>550</b>
Implementación	<b>567</b>
Seguimiento y evaluación	<b>594</b>
<b>Referencias</b>	<b>614</b>
<i>Anexos</i>	

## Índice de Gráficas

---

Gráfica 1. Recursos asignados por subregión PDET .....	90
Gráfica 2. Total Obras de intervención rápida en 13 subregiones .....	93
Gráfica 3. Total Obras por impuestos ejecutadas en 9 subregiones en la Vigencia 2018 .....	97
Gráfica 4. Total Obras por impuestos ejecutadas en 13 subregiones PDET en la Vigencia 2019 .....	99
Gráfica 5. Total Obras por impuestos aprobados en 9 subregiones PDET en la Vigencia 2020 .....	100
Gráfica 6. Balance General Estrategia Obras por Impuestos .....	101
Gráfica 7. Departamentos con mayores casos de homicidios y tentativa de homicidios de excombatientes de las FARC- EP .....	253
Gráfica 8. Solicitudes de protección individuales y colectivas 2017-2020 .....	261
Gráfica 9. Estado de las familias vinculadas al PNIS .....	318
Gráfica 10. Porcentaje de entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV .....	387
Gráfica 11. Apropiación de recursos de inversión para Paz en 2019 y 2020 (Cifras en miles de millones de pesos) .....	551
Gráfica 12. Entidades con apropiación más alta para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos) .....	552
Gráfica 13. Comparación gastos de inversión del Anexo de Gasto y SUIFP 2020 (cifras en miles de millones de pesos) .....	555
Gráfica 14. Ejecución de los gastos de inversión programados en el año 2019 (Miles de millones de pesos) .....	569
Gráfica 15. Ejecución por rangos de valor de los proyectos en el año 2019 (Miles de millones de pesos) .....	570
Gráfica 16. Focalización de recursos hacia el PMI por grupo de proyectos en el año 2019 (Miles de millones de pesos) .....	571
Gráfica 17. Inversión sectorial del mecanismo Oxl 2018 - 2020 .....	576
Gráfica 18. Participación del sector de minería e hidrocarburos en las inversiones del mecanismo Oxl 2018 - 2020 .....	577
Gráfica 19. Montos aprobados anualmente por Tipo de OCAD .....	579
Gráfica 20. Distribución de la inversión por subsector .....	581
Gráfica 21. Asignación y aprobación recursos OCAD Paz (2017 – 2020) .....	582
Gráfica 22. Estado de contratación de los proyectos aprobados por el OCAD Paz .....	583
Gráfica 23. Origen de los recursos de los principales donantes .....	586

## Índice de Tablas

---

Tabla 1. Distribución de indicadores del Acuerdo de Paz .....	15
Tabla 2. Estructura del Punto 1.....	25
Tabla 3. Estado del Fondo de Tierras.....	37
Tabla 4. Adjudicación y formalización en el marco del Acuerdo de Paz .....	47
Tabla 5. Especificaciones de la Línea Especial de Crédito .....	49
Tabla 6. Avance del catastro multipropósito en desarrollo de los créditos BM-BID.....	63
Tabla 7. Avance del catastro multipropósito en desarrollo del programa Nuestra Tierra Próspera..	65
Tabla 8. Indicadores PMI para PDET (no incluye indicadores étnicos y de género).....	82
Tabla 9. Articulación de la HRU con los instrumentos de planeación existentes en el territorio.....	83
Tabla 10. Iniciativas asociadas a proyectos de inversión .....	88
Tabla 11. Fuentes de financiación de los proyectos asociados a iniciativas PDET .....	89
Tabla 12. Número de necesidades identificadas en las 16 subregiones obras PDET Fase 3.....	94
Tabla 13. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales .....	108
Tabla 14. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNER.....	111
Tabla 15. Indicador PMI Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica (A.29) .....	112
Tabla 16. Indicador PMI Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET (A.29P) .....	113
Tabla 17. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNVIR .....	115
Tabla 18. Indicador PMI Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados (A.23) .....	117
Tabla 19. Indicador PMI. Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET (A.23P).....	117
Tabla 20. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR. ....	122
Tabla 21. Indicador PMI Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad (A.32) .....	123
Tabla 22. Indicador PMI Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet (A.33).....	123
Tabla 23. Indicador PMI Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad (A.32P) .....	124
Tabla 24. Indicador PMI Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet (A.33P) .....	125
Tabla 25. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCP.....	127
Tabla 26. Indicador PMI. Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo Plan (A.89) .....	129

Tabla 27. Indicador PMI Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET (A.89P).....	129
Tabla 28. Hitos para garantizar la implementación del PNCP.....	130
Tabla 29. Indicadores del PNCP (no incluidos en el PMI).....	131
Tabla 30. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNRD .....	134
Tabla 31. Resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional .....	137
Tabla 32. Indicador PMI. Viviendas mejoradas entregadas (A.66).....	138
Tabla 33. Indicador PMI Viviendas nuevas entregadas (A.67) .....	139
Tabla 34. Indicador PMI Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET (A.67P).....	139
Tabla 35. Estructura del Punto 2 .....	157
Tabla 36. Declaratorias políticas a nivel territorial.....	162
Tabla 37. Estructura del Punto 3 .....	182
Tabla 38. Distribución recursos partido FARC.....	192
Tabla 39. Balance del proceso de acreditación.....	199
Tabla 40. Organizaciones de excombatientes .....	221
Tabla 41. Estado de los ETCR .....	223
Tabla 42. Sesiones plenarias y sesiones técnicas de la CNGS 2019 -2020 .....	242
Tabla 43. Avances en investigaciones y esclarecimiento de casos de homicidios y tentativas de homicidios contra personas en proceso de reincorporación de las FARC .....	252
Tabla 44. Balance del funcionamiento de la MTSP 2018 al 2020 .....	259
Tabla 45. Beneficiarios de los esquemas de protección implementados por la SESP.....	260
Tabla 46. Sesiones de la CIPRAT y número de alertas tempranas por vigencia .....	276
Tabla 47. Estructura del Punto 4 .....	299
Tabla 48. Componentes del PNIS.....	304
Tabla 49. Número de sesiones de las instancias de participación del PNIS 2019-marzo 2020 .....	309
Tabla 50. Causales de suspensión del PNIS.....	320
Tabla 51. Iniciativas PATR con marcación PISDA.....	331
Tabla 52. Lugar de las agresiones contra beneficiarios del PNIS en investigación por parte de la Fiscalía .....	339
Tabla 53. Programación de inversiones entre los pilares del punto 4 del PMI para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos).....	342
Tabla 54. Estructura del punto 5 .....	373
Tabla 55. Entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV al 31 de diciembre de 2019 ..	384
Tabla 56. Certificaciones expedidas por la CEV para las salas de la JEP.....	388
Tabla 57. Balance de la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento con corte al 31 de diciembre de 2020 .....	389

Tabla 58. Encuentros por la Verdad realizados en el año 2019 y número de participantes .....	393
Tabla 59. Entrevistas realizadas a personas pertenecientes a pueblos étnicos .....	398
Tabla 60. Organizaciones de la sociedad civil que conforman el Consejo Asesor .....	409
Tabla 61. PRB formulados o en proceso de formulación .....	411
Tabla 62. Aportes de información de actores que participaron en el conflicto a la UBPD .....	413
Tabla 63. Presupuesto 2019 UBPD (cifras en millones de pesos) .....	417
Tabla 64. Número de decisiones adoptadas por la JEP .....	426
Tabla 65. Casos priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de determinación de Hechos y Conductas de la JEP .....	439
Tabla 66. Unidades Militares objeto de investigación en el marco del Macrocaso 003 .....	442
Tabla 67. Solicitudes de protección individual .....	458
Tabla 68. Solicitudes de protección colectivas .....	459
Tabla 69. Reevaluaciones de riesgo .....	459
Tabla 70. Órdenes de Policía Judicial ejecutadas .....	459
Tabla 71. Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase. ....	473
Tabla 72. Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase. ....	474
Tabla 73. Acciones para el fortalecimiento de Planes Nacionales .....	477
Tabla 74. Distribución por pilar de las iniciativas PDET que se relacionan con acciones de planes de retorno y reubicación .....	486
Tabla 75. Miembros de la Comisión Asesora de DDHH y Paz .....	514
Tabla 76. Estructura del punto 6 .....	526
Tabla 77. Balance de fichas del SIPO .....	537
Tabla 78. Balance de entidades con fichas por definir .....	540
Tabla 79. Comparación de las proyecciones del MFMP de 2017 y del PPI para la Paz (Cifras en billones de pesos) .....	545
Tabla 80. Proyectos con apropiación más alta para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos) .....	553
Tabla 81. Gastos de funcionamiento programados 2020 (cifras en miles de millones de pesos) ...	556
Tabla 82. Distribución de recursos de la “Bola Paz” para el año 2019 .....	558
Tabla 83. Asignación de recursos para la Paz en los presupuestos bienales 2017- 2018 y 2019 - 2020 (cifras en miles de millones de pesos) .....	560
Tabla 84. Valor aprobado por subregiones PDET del SGR Paz* .....	562
Tabla 85. Ejecución presupuestal por subcuenta FCP 2019 .....	573
Tabla 86. Resultados de la implementación del mecanismo de Oxl 2018 – 2020 .....	575
Tabla 87. Proyectos aprobados OCAD Paz por Región SGR .....	580
Tabla 88. Orientación de las aprobaciones del OCAD Paz según clasificación IICA .....	580

Tabla 89. Asignación de recursos de Cooperación Internacional por punto y pilar del Acuerdo (2019)	584
Tabla 90. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua (A.69)	621
Tabla 91. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET (A.69P)	622
Tabla 92. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento (A.70)	623
Tabla 93. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET (A.70P)	623

## Siglas y acrónimos

---

- **AC:** Autoridad Catastral
- **Acuerdo de Paz:** Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
- **ADR:** Agencia de Desarrollo Rural
- **AEI:** Artefactos explosivos improvisados
- **AEIA:** Áreas de especial interés ambiental
- **ANLA:** Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
- **ANT:** Agencia Nacional de Tierras
- **AETCR:** Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación
- **APC:** – Colombia Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia
- **ARN:** Agencia para la Reincorporación y Normalización
- **ART:** Agencia de Renovación del Territorio
- **C.P:** Constitución Política
- **CACEP:** Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular
- **CAI:** Comandos de Acción Inmediata
- **Cancillería:** Ministerio de Relaciones Exteriores
- **CAR:** Corporaciones Autónomas Regionales
- **CDDHHPI:** Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
- **CNMH:** Centro Nacional de Memoria Histórica
- **Cerac:** Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
- **CEV:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- **CDV:** Programa Camino diferencial de Vida
- **CGR:** Contraloría General de la República
- **Cinep:** Centro de Investigación y Educación Popular
- **CNCA:** Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
- **CNTI:** Comisión Nacional de Territorios Indígenas
- **Coldeportes:** Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
- **CMDR:** Consejo Municipal de Desarrollo Rural
- **CONASAN:** Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **CINAMAP:** Comisión Intersectorial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
- **CISAN:** Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **Consea:** Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario
- **CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CNE:** Consejo Nacional Electoral

- **CNR:** Consejo Nacional de Reincorporación
- **CNPRC:** Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
- **CNPRC:** Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
- **CSIVI** Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
- **CSJ:** Consejo Superior de la Judicatura
- **CSOSR:** Consejo Superior del Ordenamiento del Suelo Rural
- **CTJT:** Comités Territoriales de Justicia Transicional
- **CTR:** Consejos Territoriales de Reincorporación
- **CTPRC:** Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
- **DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- **DAPRE:** Departamento Administrativo de la Presidencia
- **Defensoría:** Defensoría del Pueblo
- **DSCI:** Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **DPS:** Departamento para la Prosperidad Social
- **EOT:** Esquemas de Ordenamiento Territorial
- **ETC:** Entidades territoriales certificadas
- **EDP:** Entidades de Derecho Público
- **FARC:** Fuerza Alternativa Revolucionara del Común
- **FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
- **FCP:** Fondo Colombia en Paz
- **Fiscalía:** Fiscalía General de la Nación
- **FIP:** Fundación Ideas para la Paz
- **Fondo de Tierras:** Fondo de tierras para la reforma rural integral
- **Frisco:** Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
- **Función Pública:** Departamento Administrativo de la Función Pública
- **GADH:** Grupo de Atención al Desmovilizado
- **GAOML:** Grupos Armados al Margen de la Ley
- **ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- **leanpe:** Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final
- **IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- **Incoder:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
- **Incora:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria
- **IIDH:** Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
- **IPM:** Índice de Pobreza Multidimensional
- **IPSE:** Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas
- **JEP:** Jurisdicción Especial para la Paz
- **La Misión:** Misión para la Transformación del Campo “Saldar la deuda histórica con el campo”
- **LGBTI:** Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
- **LTA:** Lugares Transitorios de Acogida
- **MAP:** Minas antipersonal
- **MAITE:** Modelo de Acción Integral Territorial
- **MEE:** Misión electoral especial
- **MPC:** Mesa Permanente de Concertación
- **MPEV:** Mesas de Participación Efectiva de Víctimas
- **MinAgricultura:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- **MinAmbiente:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- **MGA:** Metodología General Ajustada
- **MinCIT:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- **MinCultura:** Ministerio de Cultura

- **MinDefensa:** Ministerio de Defensa
- **MinEducación:** Ministerio de Educación Nacional
- **MinHacienda:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- **MinInterior:** Ministerio del Interior
- **MinJusticia:** Ministerio de Justicia y el Derecho
- **MinMinas:** Ministerio de Minas y Energía
- **MinSalud:** Ministerio de Salud y Protección Social
- **MinTic:** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- **MinTrabajo:** Ministerio de Trabajo
- **MinTransporte:** Ministerio de Transporte
- **MinVivienda:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- **MOE:** Misión de Observación Electoral
- **MUSE:** Municiones sin explotar
- **NARP:** Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras
- **OACP:** Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- **OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- **OCAD:** Órganos Colegiados de Administración y Decisión
- **ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- **ORIP:** Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
- **OSPR:** Ordenamiento social de la propiedad rural
- **PNCR:** Plan Nacional de Conectividad Rural
- **PAT:** Planes de Acción Territorial
- **PATR:** Planes de Acción para la Transformación Regional
- **PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- **PGN:** Presupuesto General de la Nación
- **Pidar:** Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural
- **PDT:** Planes de Desarrollo Territorial
- **PIC:** Pequeñas Infraestructuras Comunitarias
- **PINE:** Proyectos de Interés Nacional Estratégico del Plan de Desarrollo
- **PIRC:** Planes Integrales de Reparación Colectiva
- **PISDA:** Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
- **PMA:** Planes de Manejo Ambiental
- **PMI:** Plan Marco de Implementación
- **PND:** Plan Nacional de Desarrollo
- **PNIS:** Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- **PNN:** Parques Nacionales Naturales
- **PNRSE:** Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica
- **PNSR:** Plan Nacional de Salud Rural
- **POGO:** Planes Operativos de Gestión de Oferta
- **POSPR:** Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
- **POT:** Planes de Ordenamiento Territorial
- **PPI:** Plan Plurianual de Inversiones
- **Presidencia:** Presidencia de la República
- **Procuraduría:** Procuraduría General de la Nación
- **PRR:** Programa de Retorno y Reubicación
- **PSA:** Pago por servicios ambientales
- **PU:** Procedimiento único de acceso y formalización de tierras
- **PZA:** Plan de zonificación ambiental
- **Registraduría:** Registraduría Nacional del Estado Civil
- **RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento
- **RIAV:** Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas
- **RNR:** Registro Nacional de Reincorporación
- **RIR:** Registro de Inmuebles Rurales
- **RRI:** Reforma Rural Integral
- **RTVC:** Radio Televisión Nacional de Colombia
- **RUV:** Registro Único de Víctimas
- **SA:** Sección de Apelación
- **SAE:** Sociedad de Activos Especiales

- **SGICM:** Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito
- **SGP:** Sistema General de Participaciones
- **SGR:** Sistema General de Regalías
- **SIAT:** Subsidio Integral de Acceso a Tierra
- **SIEE:** Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia
- **SIIF:** Sistema Integrado de Información Financiera
- **SIIPO:** Sistema Integrado de Información para el Posconflicto
- **SNIA:** Consejo Superior del Sistema Nacional de Información Agropecuaria
- **SINA:** Sistema Nacional Ambiental
- **SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- **SIRCAP:** Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz
- **SISEP:** Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
- **SIVJNRN:** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
- **SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **SNGT:** Sistema Nacional de Gestión de Tierras
- **SNIA:** Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
- **SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro
- **SPA:** Sustancias Psico Activas
- **SPNN:** Sistema de Parques Nacionales Naturales
- **SRC:** Sujetos de reparación colectiva
- **SUIFP:** Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
- **UAF:** Unidad Agrícola Familiar
- **UAEOS:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
- **UARIV:** Unidad para la Reparación de las Víctimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **UNGRD:** Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres
- **UBPDP:** Unidad de Búsqueda Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
- **UNP:** Unidad Nacional de Protección
- **UPME:** Unidad de Planeación Minero Energética
- **UPRA:** Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
- **URIEL:** Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
- **URT:** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- **UTR:** Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización
- **ZEII** Zonas Estratégicas de Intervención Integral
- **ZIDRES:** Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social
- **ZOMAC:** Zonas más afectados por el Conflicto Armado
- **ZRC:** Zonas de Reserva Campesina
- **ZRF:** Zonas de Reserva

## Prólogo

---

Hoy presentamos ante el Honorable Congreso de la República el Segundo Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2020. Este documento es de gran relevancia, ya que muestra los resultados de un esfuerzo por consolidar un modelo de seguimiento a la política de Estado que toca todos los sectores y distintos niveles de Gobierno, al tiempo que, apuesta por transformar la vida de las colombianas y los colombianos, en especial de aquellos más afectados por la violencia en las zonas rurales.

Convencidos de que la firma del Acuerdo de Paz es un hito en nuestra historia, desde la Procuraduría no hemos escatimado esfuerzos para cumplir con el rol que nos asignó la Constitución Política de Colombia de acompañar de cerca su implementación. Por ello, en estos años de gestión, creamos y fortalecimos la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz a nivel nacional, incluyendo su presencia en algunos de los territorios más afectados por el conflicto y con altos niveles de victimización. Adicionalmente, creamos la Procuraduría Delegada con funciones de coordinación de intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y tres procuradurías más con funciones de intervención para la JEP. También creamos la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y la Delegada para las Entidades Territoriales y Diálogo Social.

Este informe hace parte de una serie de documentos y directivas en los que hemos trabajado en el marco de nuestro rol preventivo. Este ente de control publicó el primer informe sobre el cumplimiento de la Ley 1909 de 2018, Informe sobre Estatuto de la Oposición, y el Informe de Seguimiento al Programa Camino Diferencial de Vida. De igual forma, hemos elaborado otros informes que están próximos a ser publicados, dentro de los que se encuentran el Informe de Seguimiento a la Política Pública de Acción Integral Contra Minas Antipersonal - AICMA, el Segundo Informe de Seguimiento al Estatuto de la Oposición y cinco informes sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Sur de Bolívar, Chocó y Pacífico y Frontera Nariñense. Adicionalmente, este ente de control se encuentra elaborando dos informes más, que serán publicados antes de finalizar el año. Uno sobre el enfoque de género en la implementación y otro sobre los avances en materia de acceso a tierras y gestión del uso del suelo rural en el marco del Acuerdo de Paz. Por último, posterior a la firma del Acuerdo, en el marco de las comisiones de

seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas y los Decretos Leyes Étnicos, se han entregado al Congreso de la República 4 informes de seguimiento a la política pública de víctimas.

Asimismo, hemos emitido la Directiva 001 de 2020, con lineamientos para la protección de la vida, integridad y seguridad de los excombatientes; la Directiva 003 de 2020, con lineamientos para el cumplimiento del Estatuto de la Oposición, y la Directiva 013 de 2020, con lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Para contribuir a garantizar la inclusión de los temas de paz y víctimas en los Planes de Desarrollo Territorial, se emitió la Directiva 009 del 8 de julio de 2019, dirigida a gobiernos locales sobre la incorporación de las políticas públicas de paz y víctimas en la fase de empalme y en los informes de gestión, y la Directiva 007 de 2020, dirigida a gobiernos locales sobre lineamientos para la incorporación de las políticas públicas de paz y víctimas en los Planes de Desarrollo Territorial.

Los retos para el desarrollo de nuestra labor no han sido pocos. A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional por consolidar un sistema de seguimiento a la implementación, vemos con preocupación que a la fecha no se cuenta con la totalidad de las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación ni con las metas para verificar el cumplimiento del Acuerdo de Paz. De igual forma, llama la atención que este sistema aún no permita hacer un seguimiento territorializado a la ejecución de los múltiples planes, programas y proyectos en las regiones del país más afectadas por el conflicto armado, las economías ilícitas, la debilidad institucional y la pobreza, aun cuando estos son los lugares donde se deben materializar los resultados de la firma de la paz.

Adicionalmente, la labor de seguimiento al avance financiero se torna muy compleja en tanto no ha sido desarrollado el módulo correspondiente en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, por lo que se debe acudir a diferentes sistemas de información, reportes de bases de datos e informes, que no solamente están dispersos, sino que presentan diferentes grados de estandarización y calidad de la información. Lo anterior no solo dificulta la labor de seguimiento de los entes de control y de la ciudadanía en general, sino que evidencia debilidades en la planeación y programación del Acuerdo de Paz como una política integral de Estado, que requiere de la coordinación periódica multinivel y sectorial para cumplir con lo acordado.

Los desafíos para la implementación siguen siendo enormes. Por una parte, como se precisa en el informe de la Contraloría General de la República (2020), los recursos ejecutados son insuficientes para cumplir con el Acuerdo en los tiempos establecidos, especialmente con la implementación de los puntos 1 y 4, si se considera la variación de las proyecciones financieras derivadas de la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, de los Planes de Acción para la Transformación Regional y los compromisos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Por otra parte, se evidencian debilidades en la puesta en marcha del 100% de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz. Según el análisis de la Procuraduría, de los 84 indicadores que debieron estar cumplidos para 2019, aún están pendientes por cumplir el 40%. Así mismo, las gestiones para avanzar en el cumplimiento de algunas metas parecen insuficientes para garantizar su implementación en los tiempos establecidos. Es el caso, por ejemplo, del tema de adjudicación de tierras, en el que, para una meta de 3 millones de hectáreas en 10 años, se han adjudicado apenas 8.230 hectáreas. En el caso de la formalización, de la meta de 7 millones de hectáreas, si bien hay avances, pues se han formalizado 1.958.304 hectáreas, la Procuraduría identificó que por lo menos la mitad (aproximadamente el 55%) corresponde a procesos realizados y decididos antes de la firma del Acuerdo, en los que solo se realizaron trámites secretariales o de registro. Adicionalmente, sobre las gestiones para avanzar en las metas de acceso a la tierra, preocupa que lo hasta ahora realizado responde casi exclusivamente al rezago de los trámites del Incoder y no a la implementación del modelo de atención por oferta contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017.

Pero quizá el desafío más importante para avanzar en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz continúa siendo la situación de seguridad en los territorios, que se ha traducido en un incremento en el número de líderes y lideresas sociales asesinados, masacres, desplazamientos, confinamientos y accidentes por minas entre otros. Para el caso de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos lamentablemente, desde la firma del Acuerdo de Paz y a julio de 2020, según cifras de la Consejería de Derechos Humanos que utiliza como fuente a ONU Derechos Humanos, se ha reportado el asesinato de 405 líderes y lideresas, mientras Indepaz reporta el homicidio de 952 personas. Para el caso de los excombatientes, durante el mismo período, según lo informado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, habían asesinado a 216 personas que se

encontraban en proceso de reincorporación, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía por su parte reportó al 5 de agosto el homicidio de 205 personas. Así mismo, en el periodo de enero a junio de 2020, ha habido 7 masacres según el Ministerio de Defensa mientras Indepaz reporta 45 a julio; también han ocurrido 87 accidentes con minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) —de los cuales 57 casos (65%) corresponden a civiles y 30 (34%) a miembros de la fuerza pública—, y ha habido 50 registros de desplazamientos masivos y más de 45.700 personas confinadas según cifras de la Defensoría del Pueblo. Estos hechos revelan la urgencia de poner en marcha acciones contundentes del Estado para garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las colombianas y los colombianos, sobre todo en el ámbito rural.

Lo anterior no quiere decir que no se evidencien avances importantes. Al 31 de marzo de 2020, se han identificado avances en el esclarecimiento por parte de la Fiscalía General de la Nación del 54,47% de los casos de homicidio contra defensores de derechos humanos, y la Unidad Especial de Investigación ha conseguido avances investigativos en el 47,19% de los casos por homicidio, tentativa y desaparición de personas en proceso de reincorporación.

Hoy en día, además, se cuenta con el Conpes 3958 de 2019, el artículo 79 del Plan Nacional Desarrollo y las demás normas aprobadas en materia de política catastral, así como con disponibilidad de recursos para avanzar en la formación o actualización del catastro en 147 municipios. Asimismo, el Gobierno estableció una ambiciosa meta en el cuatrienio que incluye la formación y actualización del catastro en el 60% del territorio nacional y la totalidad de los municipios PDET. Como resultado de un amplio proceso participativo que inició en 2017 y que convocó a más de 220 mil hombres y mujeres en los territorios, se concluyó la construcción de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional, con cerca de 33 mil iniciativas incorporadas. Adicionalmente, se entregaron a la comunidad más de mil obras PDET y se han hecho importantes esfuerzos por garantizar una articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, y entre estas y las entidades territoriales para su implementación. Además, la Procuraduría reconoce los avances en materia de reincorporación, como la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación, la extensión de la asignación mensual, el aumento de los proyectos productivos y la aprobación de una ruta de reincorporación en el largo plazo. Por otra parte, aunque son múltiples los retos para

la sustitución de cultivos de uso ilícito y no existe una estrategia clara para llegar a todo el país, se resalta el traslado del PNIS a la Agencia de Renovación del Territorio como un paso para su armonización con la Reforma Rural Integral.

También cabe resaltar la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, que, a pesar de las dificultades que aún persisten en su articulación, ha podido avanzar en la garantía de los derechos de los millones de hombres y mujeres que han sido afectados por el conflicto en Colombia.

Reconocemos, pues, los avances; sin embargo, la implementación sigue siendo fragmentada y heterogénea, con una interlocución limitada con la ciudadanía, con enfoques diferenciales poco desarrollados y con limitaciones en cuanto a la planeación, programación y ejecución de los recursos asociados a la implementación. A lo anterior se suman los impactos aún no determinados de la emergencia sanitaria causados por el COVID-19.

La paz es un derecho y un deber consignado en la Constitución Política de Colombia, por el cual trabajamos todos los días desde la Procuraduría General de la Nación. Dada la actual coyuntura de recrudescimiento de la violencia y las reiteradas violaciones a los derechos humanos de los habitantes de nuestro país, la función de seguimiento de la Procuraduría General es cada vez más relevante. Seguiremos trabajando hasta el último día de esta administración y desde nuestras funciones misionales para contribuir a superar los inmensos retos que plantea la implementación del Acuerdo de Paz, así como a fortalecer las capacidades de la entidad para llevar a cabo nuestra labor de la mejor manera posible.



**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procurador General de la Nación

## Introducción

---

Tres años y nueve meses después de la firma del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, presenta ante el Honorable Congreso de la República el Segundo Informe sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz.

El presente balance analiza de manera exhaustiva e integral cada uno de los componentes del Acuerdo de Paz, con el fin de generar recomendaciones basadas en la evidencia que contribuyan a una adecuada implementación. Dentro de las acciones que adelanta la Procuraduría se encuentran la formulación y monitoreo de recomendaciones a entidades públicas, la emisión de circulares y directivas que contribuyan a su cumplimiento y a la garantía de derechos, la promoción de espacios participativos y de control como audiencias públicas, la apertura de casos preventivos, la construcción de informes que puedan ser insumo para procesos disciplinarios, entre otros. De igual forma, busca contribuir a la difusión de información pública y a la transparencia sobre los avances del Acuerdo de Paz, así como al debate nacional y territorial sobre los retos y oportunidades para la construcción de paz.

Para esto, el documento compila y analiza los avances reportados por las distintas entidades del nivel nacional con responsabilidad en su cumplimiento, identifica las principales dificultades que ha tenido la implementación de cada uno de los puntos y emite una serie de recomendaciones cuyo fin es fortalecer la implementación, así como prevenir posibles casos de incumplimiento. De igual forma, realiza un esfuerzo por generar una lectura articulada de los distintos avances del Acuerdo de Paz, y de la multiplicidad de normas, políticas públicas, programas y fuentes de financiación. Así, este documento refleja los esfuerzos realizados por la entidad, no sólo por consolidar una metodología de seguimiento en el largo plazo, sino por articular las grandes cantidades de información provenientes de las entidades encargadas de la ejecución.

A través de este informe la Procuraduría reitera su llamado a que como sociedad asumamos el cumplimiento del Acuerdo de Paz como un compromiso que requiere el esfuerzo mancomunado de todos sus actores. En particular al Gobierno Nacional le reitera la necesidad de:

- **Garantizar la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales en la implementación de las diferentes medidas de prevención, protección y seguridad de las comunidades y sus territorios.** Se requiere activar de forma permanente y prioritaria medidas específicas como: el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, el funcionamiento de la Alta Instancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, y su articulación con los avances de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, particularmente, en lo relacionado con el diseño y ejecución de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Lo anterior, es una tarea urgente de las entidades del Estado, para contener los avances y la violencia ejercida por los grupos armados ilegales. Todo esto articulado con la implementación de una estrategia de control territorial que incluya esfuerzos de fortalecimiento de la justicia, en particular de la justicia local y la presencia de las instituciones civiles del Estado materializada en la provisión de bienes y servicios públicos.
- **Desarrollar mecanismos que permitan fortalecer cada una de las fases del ciclo de inversión de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz.** En cuanto a la planeación, actualizar el costeo que soporta las proyecciones realizadas en los MFMP 2017/2018 que sirven de referencia para la formulación de los Planes Plurianuales de Inversión para la Paz y la programación anual de recursos a nivel presupuestal. Lo anterior es especialmente importante, si se tiene en cuenta que a la fecha se dispone de información más exacta obtenida en el proceso de formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, de los Planes de Acción para la Transformación Regional y en general de los avances que en diferentes frentes refleja el desarrollo de productos incluidos en el PMI. En cuanto a la programación presupuestal, implementar más ágilmente el mecanismo denominado Hoja de Ruta y a partir de los acuerdos de inversión que resulten en las subregiones PDET, articular el reporte de las diferentes fuentes de financiación involucradas con el módulo de seguimiento financiero que aún no ha sido desarrollado en el SIIPO, diferenciando la contribución por tipo de recursos al cumplimiento de los productos e indicadores del PMI. Frente a la ejecución de los recursos correspondientes a las subcuentas administradas por el Fondo Colombia en Paz, así como de los proyectos de inversión aprobados por el OCAD Paz, y de aquellos otros aprobados a los contribuyentes bajo el mecanismo de Obras por impuestos, se sugiere formular e implementar un conjunto de acciones dirigidas a mejorar los tiempos de ejecución a partir del análisis de las causas que actualmente puedan estar generando “cuellos de botella” o retrasos innecesarios para su operación y cierre.
- **Fortalecer el marco normativo y la institucionalidad que permita transformar el campo, reducir las brechas de desigualdad y avanzar en el desarrollo de alternativas productivas para las y los campesinos y las víctimas.** Se evidencian dificultades técnicas y presupuestales en la ANT, que limitan el avance en las

metas trazadas. Esto se refleja en los resultados insuficientes en materia de acceso y distribución de la tierra y seguridad jurídica de la propiedad rural. Con respecto al fortalecimiento normativo, y con el fin de solucionar los conflictos y controversias que surgen en torno al uso y tenencia de la tierra, es necesario que se avance en la creación de la jurisdicción agraria. Con respecto a la política catastral se reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional para avanzar en la formación y actualización del catastro en 147 municipios. Sin embargo, es importante asignar los recursos necesarios que permitan cumplir con la ambiciosa meta propuesta para el cuatrienio, encaminada a la formación y actualización del catastro en el 60% del territorio nacional y en la totalidad de los municipios PDET.

- **Adoptar los 10 Planes Nacionales pendientes de la Reforma Rural Integral y agilizar la formulación y pronta implementación de la Hoja de Ruta Única de la mano con las comunidades y los gobiernos territoriales en las 16 subregiones PDET, garantizando que contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como su articulación con la sustitución voluntaria de cultivos.** La Procuraduría celebra la propuesta del Gobierno Nacional de formular una Hoja de Ruta Única que integre los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) con otras agendas de planeación e intervención del territorio, que establezca los cronogramas, responsables y recursos de las iniciativas contempladas. Se requiere agilidad para su puesta en marcha siempre contando con la participación efectiva de las comunidades tanto en la priorización de las medidas como en su implementación y veeduría.
- **Impulsar la definición del marco normativo pendiente para la puesta en marcha de lo contemplado en el punto sobre participación política.** Se hace un llamado a la presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales y un proyecto de Reforma Política y Electoral fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política, que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral. Se está a la espera de los fallos por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre la aprobación del proyecto de ley de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz, para dar representación a los territorios más afectados por el conflicto.
- **Acelerar la definición de las hojas de ruta de reincorporación social y económica de largo plazo a cargo del Consejo Nacional de Reincorporación.** La Procuraduría reconoce los avances en esta materia, en especial, la aprobación de la ruta de reincorporación de largo plazo (Resolución 4309 de 2019), el compromiso con la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación, la extensión de la renta básica que ya están recibiendo los excombatientes, la alta cobertura de los beneficios sociales contemplados en el Acuerdo de Paz y la aceleración del proceso para la aprobación de proyectos productivos. No obstante, se requiere de una estrategia para aumentar la

definición de las hojas de ruta de reincorporación de cada uno de los excombatientes, aumentar la cobertura de los proyectos productivos individuales y colectivos, acelerar la reglamentación de las rutas para el acceso a tierras con fines productivos por parte de la población excombatiente y crear el Sistema Nacional de Reincorporación. También se hace un llamado especial a culminar el proceso de acreditación de los excombatientes con situación pendiente por definir.

- **Replantear del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos, sobre la base de intervenciones que se articulen con la Reforma Rural Integral, la transformación territorial, las garantías de seguridad y la generación de confianza con comunidades.** La Procuraduría reitera la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con todos los beneficiarios que ingresaron al PNIS, y la imperativa formulación y puesta en marcha de unos PISDA que aseguren la provisión de bienes y servicios en los territorios priorizados para el Programa. De igual forma, reitera la necesidad de plantear una estrategia de sustitución integral que permita llegar a otras zonas del territorio nacional con presencia de cultivos de coca, con una apuesta basada en la transformación territorial; y de adelantar un debate de fondo sobre la manera en que se está dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz.
- **Realizar un ejercicio de costeo para la implementación de la Ley 1448/11 y los decretos Leyes Étnicos y formular una estrategia para su financiación, que garantice el cumplimiento de sus objetivos en un tiempo razonable, de acuerdo con la decisión de la corte Constitucional (sentencia c-588 de 2019) o lo que se decida en el trámite legislativo que se adelanta en el Congreso.** Lo anterior, sin perjuicio de los ajustes legales que se requieran para garantizar la reparación integral y transformadora, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas después de 9 años de implementación, la oportunidad que representa el Acuerdo de Paz y la necesaria articulación entre las entidades del SIVJNR y las entidades del SNARIV. Asimismo, en cuanto al punto de Víctimas y la interacción de las entidades que hacen parte del SIVJNR, se requiere el fortalecimiento del seguimiento al cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de los comparecientes a la JEP y el cumplimiento de estos compromisos ante las otras entidades del Sistema, CEV y UBPD.
- **Culminar el proceso de definición de metas asociadas a los indicadores de seguimiento del Plan Marco de Implementación y garantizar la pronta implementación de las medidas de transparencia y acceso a la información contempladas en el Acuerdo.** A marzo de 2020, el 73% de los indicadores que tiene esta herramienta de planeación tiene una meta asignada, el 59% de las metas trazadoras que incluyen temas tan relevantes como la seguridad de los líderes no cuenta con metas medibles asignadas. Además, 73 indicadores tienen requerimientos pendientes ante la Consejería de Estabilización para su modificación. La ausencia de metas afecta la planeación y programación de los recursos destinados a la implementación de las políticas, planes y programas del Acuerdo de Paz. Así mismo, dificulta el seguimiento a la implementación y limita

la capacidad de generar información transparente, fluida y oportuna para los ejercicios de control social adelantados por la ciudadanía.

El presente documento cuenta con una sección de notas metodológicas para la construcción del informe, y con seis capítulos que abordan cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Cada uno de estos capítulos se compone de cinco secciones: i) Descripción del punto, un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones emitidas en el informe anterior; ii) Descripción de la estructura temática del punto, de sus desarrollos normativos y de los contenidos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, que contribuyen a la implementación del punto; iii) Resumen de los indicadores del Plan Marco de Implementación, su distribución según categorías, así como su nivel de avance en cuanto a la definición de fichas técnicas y reporte en el SIPO; iv) Análisis de los avances y dificultades del punto; y v) Conclusiones y recomendaciones. En el caso del Punto 6, estas subdivisiones temáticas responden a las fases del ciclo de política pública, bajo el entendido que la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo de Paz será posible en la medida en que este se incorpore en cada una de estas fases.

Para finalizar, el documento cuenta con dos anexos: El Anexo 1 contiene un balance de los 353 indicadores priorizados para el análisis en el presente informe; y el Anexo 2 presenta los avances de los Planes Nacionales Sectoriales que aún no han sido adoptados.

## Notas metodológicas

El principal referente para la elaboración de este informe es el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en noviembre de 2016. Por este motivo, los análisis de este ente de control se realizan teniendo en cuenta los principios y objetivos acordados, y la estructura del documento guarda coherencia con los puntos del mismo.

Un segundo referente para la elaboración del informe es el Plan Marco de Implementación (PMI), aprobado por CSIVI, con las estrategias, productos, indicadores y responsables acordados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Este documento fue formalizado a través del Conpes3932 de 2018 como la herramienta con que cuenta el Gobierno Nacional para el seguimiento a los avances en la implementación, y como el instrumento técnico para la armonización del Acuerdo de Paz con los procesos de planeación y programación presupuestal del nivel nacional y territorial.

El presente informe priorizó 353 (70%) indicadores de los 507 contenidos en el PMI, que debieron iniciar su implementación para el 2020, como se evidencia en la Tabla 1. Cabe señalar que los indicadores de género (51) y étnicos (100) no se abordan en el presente documento por ser objeto de análisis de otros informes de este ente de control. No obstante, siempre que se contó con información relevante de asuntos étnicos y de género, para los indicadores analizados, esta fue incorporada.

**Tabla 1. Distribución de indicadores del Acuerdo de Paz**

Punto	Metas trazadoras	PDET	Temático	Total
1. Reforma Rural Integral	6	58	98	162
2. Participación Política	4		48	52
3. Fin del Conflicto	5		45	50
4. Solución a las Drogas Ilícitas	3		42	45
5. Víctimas	3		19	22
6. Verificación	1		21	22
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>58</b>	<b>273</b>	<b>353</b>

Fuente: PMI, elaboración propia.

Los 353 indicadores se abordan en dos secciones distintas del documento. En primer lugar, en la sección de avances y dificultades de cada punto, se abordan los indicadores con mayores niveles de avance o aquellos que, por ser estratégicos, requieren de profundización

en su análisis. En segundo lugar, en el Anexo 1, se realiza una caracterización de cada uno de los 353 indicadores priorizados, especificando si cuentan o no con ficha técnica en el SIPO, un resumen de los reportes realizados por las entidades a este sistema, con corte a marzo 2019 y marzo 2020 y un balance general de la posición de la Procuraduría sobre los avances reportados.

El informe no se limita a los contenidos del PMI pues aborda también temas estratégicos que, por su relación con la implementación, son objeto de seguimiento de este órgano de control. Este es el caso de la Hoja de Ruta Única para la Implementación, la Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro), la estructuración y aprobación de fichas técnicas del PMI, entre otros.

Para el presente informe también se analizaron los reportes de avance remitidos a la Procuraduría por más de 43 entidades del orden nacional, y se realizaron reuniones bilaterales para la aclaración de dudas y precisiones cuando fue necesario. También se consultaron sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como SINERGIA para obtener información de avance de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 asociados al PMI, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Gesproy para el seguimiento a la planeación, programación y ejecución de recursos contemplados en el Plan Plurianual para la Paz (PPI). También se consultó el CICLOPE de la Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia (APC).

Este informe también incluye los resultados del trabajo conjunto que se ha llevado a cabo con varias Procuradurías Delegadas con competencia en los temas del Acuerdo; en particular, aquellas que conforman el Comité para la articulación y coordinación del seguimiento, control y vigilancia a la implementación del Acuerdo de Paz (Resolución 483 de 2017). Se resalta en particular la participación de la Procuraduría Delegada para la Familia, la Infancia y la Adolescencia, la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales, la Procuraduría Delegada de Coordinación de Intervención para la JEP y la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos las cuales suministraron insumos puntuales para capítulos del presente documento. Adicionalmente, se revisaron distintos informes producidos por otros actores con funciones de seguimiento y verificación de la implementación, así como informes realizados por organizaciones no gubernamentales, institutos y centros de pensamiento.

De igual forma, el documento recoge insumos de las actuaciones realizadas por este ente de control a nivel nacional y por sus enlaces territoriales, y tomó información de las entrevistas realizadas en el marco de la elaboración de los Informes territoriales sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz en las Subregiones PDET de Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Bolívar, Chocó y Pacífico y Frontera nariñense.

Fruto del seguimiento y de la acción preventiva de la Procuraduría, cada uno de los capítulos presenta un balance de aquellas recomendaciones incluidas en el informe de la anterior vigencia, indicando cuáles fueron acogidas, cumplidas, modificadas o no acogidas por estas entidades. Hasta el 31 de marzo de 2020, fecha de corte del presente informe, de las 143 recomendaciones emitidas a 34 entidades del orden nacional, 86 (64%) desencadenaron acciones por parte de los responsables de la implementación. En 27 casos las entidades respondieron a los requerimientos de este ente de control sin asumir una posición frente a la recomendación, 12 recomendaciones no fueron acogidas y en 9 casos no se contó con respuestas a pesar de las reiteraciones enviadas por la entidad.

## Punto 1: Reforma Rural Integral

---

## Descripción

---

El Punto 1 Reforma Rural Integral (RRI) busca sentar las bases para una transformación integral del campo colombiano, creando las condiciones de bienestar de los pobladores rurales y contribuyendo a la construcción de paz. La RRI busca además integrar las regiones, cerrar las brechas, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía. Este punto está compuesto por tres subpuntos: i) Acceso y Uso y de la Tierra, ii) Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral y iii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

En el subpunto 1.1. se contemplan mecanismos de acceso a la tierra, como la creación de un Fondo de Tierras para la adjudicación de 3 millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y la reglamentación de la asignación de derechos de uso, la creación del subsidio integral de Tierras y de una línea especial de compras de tierras para pequeños campesinos. Además, el Gobierno Nacional se compromete con la puesta en marcha de un programa de formalización de la propiedad rural, con una meta de 7 millones de hectáreas. En ese sentido, se dispuso de otras acciones que promueven la regularización y protección de los derechos de la propiedad rural y el uso adecuado de la tierra como lo es la Jurisdicción Agraria como mecanismo de resolución de conflictos de tenencia y uso, la formación y actualización del catastro multipropósito, la zonificación ambiental para la protección de áreas de especial interés ambiental, y el apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

En el anterior informe se resaltaron los avances en la definición de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la constitución del Fondo de Tierras, los procesos de formalización de baldíos y en los mecanismos alternos de acceso. Sin embargo, se llamó la atención sobre la necesidad que en los informes en materia de acceso a la tierra se reporten de manera diferenciada los procesos de adjudicación y formalización. Estas recomendaciones fueron acogidas por el Gobierno Nacional, y ya se cuenta con la aclaración de los conceptos jurídicos y procesos técnicos para dar cumplimiento con las dos disposiciones planteadas en el Acuerdo de Paz.

El subpunto 1.2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), tiene como objetivo contribuir a lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, priorizando las zonas más afectadas por el conflicto, la débil presencia institucional y las economías ilegales, de manera que se

asegure, entre otras: i) el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales; ii) la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural; iii) el desarrollo de la economía campesina y familiar con enfoque étnico; iv) el desarrollo y la integración de las regiones más golpeadas por el conflicto; y, v) el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades para que sean actores en la transformación estructural del campo.

Por su parte, el subpunto 1.3. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNS), tiene como objetivo la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural, además de la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De conformidad con el Acuerdo, las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los PNS en el territorio. La superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los PNS que, en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.

En el Primer Informe presentado al Congreso de la República, la Procuraduría reconoció el esfuerzo del Gobierno Nacional, en particular de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), para llevar a cabo el proceso de planeación participativa puesto en marcha para la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). No obstante, al analizar las iniciativas recogidas se pudo afirmar que no todas son viables o lo suficientemente concretas para ser materializadas en proyectos. Por otra parte, los PATR suscritos si bien identifican las necesidades de las comunidades carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos por lo que es necesaria la definición de estos elementos en el marco de la Hoja de Ruta Única (HRU) con las autoridades locales y los sectores gubernamentales responsables de la ejecución.

Los PDET se concibieron en el Acuerdo de Paz como el mecanismo para la ejecución de los PNS en unas regiones priorizadas, el proceso participativo debió contar previamente con la oferta sectorial de estos Planes, incluyendo estimaciones de techos presupuestales. Asimismo, habría contribuido a la viabilidad de las iniciativas, el acompañamiento técnico de los distintos sectores y de las autoridades ambientales para que evaluarán, en el desarrollo del proceso participativo, la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad. Con respecto a lo anterior, la principal dificultad identificada frente a los PNS es que 14 de ellos no se habían expedido por acto administrativo, lo que se traduce en el incumplimiento de

este compromiso del Plan Marco de Implementación (PMI) que debía que concluir en el 2018. A juicio de la Procuraduría, si bien ha habido avances significativos en los últimos años y ya se cuenta con 5<sup>1</sup> planes nacionales adoptados, no existe justificación para que después de cerca de tres años de implementación del Acuerdo, los Planes no se hayan concluido su formulación.

La Procuraduría reconoció la inclusión de la Hoja de Ruta Única en el articulado del PND como una herramienta con potencial para impulsar la implementación de las iniciativas de los PATR en articulación con otras agendas de planeación y visiones de desarrollo territorial como son los PNS, Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), Planes de Retorno y Reubicación, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Plan de Atención Territorial (PAT), PMI, ZEII, Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial, además de los planes de salvaguarda, planes de vida, etnodesarrollo y planes de manejo ambiental, y las medidas de acceso y uso de la tierra.

Las principales recomendaciones emitidas por este órgano de control correspondieron a: i) avanzar en el análisis de viabilidad jurídica y técnica de las iniciativas de los PATR, así como el mapeo de posibles fuentes de financiación. Igualmente, avanzar en la formulación de acuerdos de inversión que cuenten con proyectos, metas y recursos y la concurrencia de gobernaciones, alcaldías, entidades del Gobierno Nacional y otros actores, tal como se planteó en el Conpes3932 de 2018; ii) socializar los avances del PDET mientras se ponen en marcha la Hoja de Ruta Única a nivel territorial; asimismo, las claridades que se vayan teniendo en la HRU frente a el rol de las comunidades y las autoridades locales; los criterios que se tendrán en cuenta para la viabilización, priorización y programación en el tiempo de las iniciativas de los PATR; su alcance frente a la necesidad de una visión compartida de desarrollo sostenible del territorio y, las estrategias a implementar mientras concluye su formulación; y iii) asegurar la articulación de la HRU y los Planes Nacionales, en su implementación para realizar intervenciones integrales en el territorio que generen un mayor impacto en el desarrollo social y económico de las áreas rurales, en particular, en los municipios PDET.

En materia de inversiones, el monto de recursos requeridos para cumplir con los compromisos del punto 1 del Acuerdo de Paz, representan el 85% del costo total de

---

<sup>1</sup> Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"

implementación estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el 67,3% previsto en el PPI para la Paz. El valor proyectado anualmente en el primer caso se ubica aproximadamente en 7,3 billones de pesos (a precios constantes del año 2016), mientras en el segundo estaría por el orden de 6,2 billones de pesos (a precios constantes del año 2018).

De acuerdo con la información presupuestal analizada, entre los años 2019 y 2020 las principales fuentes de financiación de los pilares que conforman este punto provienen de los recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y Cooperación Internacional.

En cuanto a la primera fuente señalada, se observa un incremento del 6% en el monto de recursos apropiados, al pasar de \$1,7 billones de pesos en el año 2019 <sup>2</sup> a \$1,8 billones de pesos en el año 2020. El pilar que refleja la mayor participación dentro de la asignación presupuestal es el 1.4 (Educación Rural), con inversiones que alcanzan en promedio \$828 mil millones anualmente y el 46% del total de inversiones programadas para el Punto 1. En este pilar se destacan tres proyectos de inversión pues aportan el 80% de su valor, se trata de los siguientes: Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia, Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA y, construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio.

En su orden la participación de los demás pilares dentro las inversiones programadas de este punto del Acuerdo de Paz, se ubican así: los pilares 1.8 (Planes de Acción para la Transformación Territorial) y 1.7 (Garantía progresiva del derecho a la alimentación), participan del 11,4% cada uno, el pilar 1.6 (Producción Agropecuaria y Economía solidaria) con el 9,8%, el pilar 1,2 (Infraestructura y adecuación de tierras), con el 9,2%, el pilar 1.1 (Ordenamiento de la Propiedad Rural y uso del suelo), el pilar 1.5 (Vivienda y Agua Potable) con el 5% y el pilar 1.3 (Desarrollo social: salud) con menos del 0,1%.

Tres de estos pilares reflejan un aumento significativo en la programación presupuestal entre un año y otro: el pilar 1.1 con un crecimiento de 1,6 veces, el pilar 1.2 con un incremento de 2,5 veces y el pilar 1.7 con un crecimiento de casi 7 veces el valor del año 2019. Por su parte los pilares 1.5 y 1.6 redujeron su apropiación en un 80% aproximadamente, algo similar sucedió con el pilar 1.8 (Planes de Acción para la Transformación Territorial) que reflejó un descenso del 37%, aunque en este caso se deben

---

<sup>2</sup> Este valor no incluye el proyecto denominado "Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional", a cargo del ICBF por valor de \$920 mil millones de pesos, pues de acuerdo con la misma entidad en el año 2019 fue clasificado de manera incorrecta en el punto 1, pilar 1.4.

considerar las inversiones programadas en proyectos marcados con el Trazador de Paz en otros pilares simultáneamente, esto es, proyectos que están relacionados con los 57 indicadores PDET que a su vez forman parte de la batería de indicadores PMI, con lo cual el valor total del pilar 1.8 ascendería a \$1.142 millones en el 2020<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta que en el año 2019 la programación de inversiones del Punto 1 fue de \$1,7 billones y la ejecución de recursos medida por los valores obligados o recibidos en bienes y servicios por las entidades ejecutoras durante la vigencia, ascendió a \$1,28 billones de pesos aproximadamente, su ejecución financiera alcanzo por tanto un 75%.

Pasando a otra fuente de financiación como es el Sistema General de Regalías, se encuentra que luego de la reforma constitucional que significo el Acto Legislativo 04 del año 2017<sup>4</sup>, han sido aprobados proyectos por un valor superior a los \$3.3 billones, según la información reportada al 15 de abril de este año a través del aplicativo Gesproy, y la mayor parte de estos se relacionan con intervenciones contempladas dentro del Punto 1 del Acuerdo de Paz, puesto que corresponden a sectores como infraestructura de transporte (83,6%), agua potable y saneamiento básico (4,3%), energía (3,5%), educación (2,9%) y deporte y recreación (2,6%).

Cabe aclarar sin embargo que a la fecha no es posible determinar con exactitud la contribución de estas inversiones al cumplimiento de los compromisos definidos en el PMI. A lo anterior se le suma la alta dispersión de los recursos en diferentes regiones del país, así como la baja inversión en las subregiones PDET, puesto que, de los \$3.3 billones aprobados en proyectos, tan solo \$775 mil millones (23%) se han orientado hacia intervenciones en estos territorios.

En cuanto a los recursos de cooperación internacional, cabe resaltar que en el año 2019 cerca del 60% de las inversiones destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz, según el reporte de los donantes en la plataforma CICLOPE de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia (APC), fue vinculada al Punto 1. Este valor se ubicó alrededor de los 157 millones de dólares (aproximadamente \$532 mil millones de pesos al

---

<sup>3</sup> Esta situación alerta sobre dos retos en el diseño y aplicación del Trazador Presupuestal en el caso particular de este pilar, por un lado, frente a la marcación de los proyectos que, si bien contribuyen con las iniciativas surgidas de los PDET, no necesariamente aportan al cumplimiento de los indicadores del PMI y por el otro al doble registro o duplicación de las inversiones cuando estos cumplen simultáneamente las dos condiciones (indicadores PDET y PMI).

<sup>4</sup> Reforma que significo la asignación por una única vez de los saldos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación no ejecutados a 31 de diciembre del año 2016, por valor de 1.38 billones de pesos y una serie de asignaciones definidas para los próximos 20 años (entre las que se destaca el 7% de los ingresos del SGR), que ascienden aproximadamente a 2,47 billones de pesos

valor de cambio del dólar para el periodo) y se distribuyó porcentualmente así: Pilar 1.1 (4%), Pilar 1.3 (1%), Pilar 1.4 (0,5%), Pilar 1.5 (1%), Pilar 1.6 (75,6%), 1.7 (3%) y 1.8 (14%).

Tabla 2. Estructura del Punto 1

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<p><b>Acceso a Tierra</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integra.l</li> <li>✓ Entrega gratuita de tierras a través del Fondo de Tierras.</li> <li>✓ Subsidio Integral de Acceso a Tierra – SIAT.</li> <li>✓ Línea Especial de Crédito para compra de tierra.</li> <li>✓ Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural Restitución de Tierras.</li> </ul>	<p><b>Decreto Ley 902 de 2017:</b> “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo de Paz en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.</p> <p><b>Resolución 740 de 2017:</b> “Por el cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”.</p> <p><b>Resolución 915 de 2020:</b> “Por la cual se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones”.</p> <p><b>Resolución 130 de 2017:</b> “Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p><b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b></p> <p><b>Agencia Nacional de Tierras</b>, como máxima autoridad de tierras de la nación, encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural.</p> <p><b>Unidad de Planificación Rural Agropecuaria</b></p> <p><b>Comisión Nacional de Crédito Agropecuario</b></p> <p><b>Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO</b></p> <p><b>Banco Agrario de Colombia</b></p> <p><b>Superintendencia de Notariado y Registro.</b></p>	<p><b>21 indicadores del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 terminaban antes de 2018.</li> <li>• 18 terminan a 2031.</li> <li>• 1 por definir.</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 temáticos</li> <li>• 2 metas trazadoras</li> <li>• 5 género</li> <li>• 9 étnicos</li> </ul> <p><b>15 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p><b>Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad</b></p> <p><b>2 metas</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras. <b>Meta cuatrienio: 24.160</b></li> <li>✓ Títulos formalizados sobre predios privados. <b>Meta cuatrienio: 24.350</b></li> </ul> <p><b>Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos*</b></p> <p><b>2 metas</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Títulos colectivos de comunidades negras registrados. Las metas para los indicadores de comunidades étnicas se encuentran en construcción entre el Gobierno Nacional y los grupos étnicos conforme a la mesa de concertación. <b>Meta cuatrienio:</b></li> <li>✓ Programa de Acceso a Tierras del Pueblo Rrom establecido en el artículo 17 del Decreto 902 de 2017. <b>Meta cuatrienio: 1</b></li> </ul>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<p><b>Uso del suelo rural y catastro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural.</li> <li>✓ Catastro multipropósito.</li> <li>✓ Cierre de la frontera agrícola y Planes de zonificación ambiental y protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental.</li> <li>✓ Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina.</li> </ul>	<p><b>Ley 1844 de 2017:</b> “Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 del Código de Extinción de Dominio”.</p> <p><b>Conpes 3859 de 2016:</b> “Política para la Implementación y adopción del Catastro Multipropósito”.</p> <p><b>Decreto Ley 902 de 2017:</b> “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo de Paz en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.</p> <p><b>Conpes 3951 de 2018:</b> “concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la Banca Multilateral hasta por USD 150 millones, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”.</p> <p><b>Conpes 3958 de 2019:</b> “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”.</p> <p><b>Acuerdo Nº 58 de 2018:</b> “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derecho de uso sobre predios baldíos inadjudicables”.</p>	<p><b>Consejo Superior de la Judicatura</b></p> <p><b>Ministerio de Justicia y del Derecho</b></p> <p><b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b></p> <p><b>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</b></p> <p><b>Superintendencia de Notariado y Registro</b></p> <p><b>Departamento Nacional de Planeación</b></p> <p><b>Agencia Nacional de Tierras</b></p>	<p><b>22 indicadores del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 terminaban antes de 2018</li> <li>• 2 terminan en 2019</li> <li>• 1 terminan a 2021</li> <li>• 16 terminan a 2031</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 temáticos</li> <li>• 2 de género</li> <li>• 9 étnicos</li> </ul> <p><b>14 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI</p> <p><b>Pacto por la legalidad</b></p> <p>2 metas en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de municipios con modelos de oferta de justicia local y rural formulado. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> <li>✓ Porcentaje de municipios priorizados con modelos de oferta de justicia local y rural implementado. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> </ul> <p><b>Pacto por la sostenibilidad</b></p> <p>2 metas en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación. <b>Meta cuatrienio: 260.000 hectáreas.</b></li> <li>✓ Porcentaje de mejora en el índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas públicas. <b>Meta cuatrienio: 20%</b></li> </ul> <p><b>Pacto por la descentralización</b></p> <p>3 metas en PND 2018-2022:</p>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p><b>Acuerdo 118 de 2020:</b> "Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018".</p> <p><b>Resolución 261 de 2018:</b> "Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general".</p> <p><b>Decreto Ley 870 de 2017:</b> "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación".</p> <p><b>Decreto 1983 de 2019:</b> Por el cual se permite la habilitación de gestores catastrales y se determina los requisitos de idoneidad para operadores catastrales.</p> <p><b>Decreto 148 de 2020:</b> "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 Y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística".</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado. <b>Meta cuatrienio: 60%</b></li>   <li>✓ Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li>   <li>✓ Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> </ul>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<p><b>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Articulación con los mecanismos de acceso y uso de la tierra.</li> <li>✓ Desarrollo Rural integral.</li> <li>✓ Participación activa de las comunidades y los entes territoriales.</li> <li>✓ Enfoque diferencial: perspectiva étnica y cultural, mujeres rurales, grupos vulnerables, en especial las víctimas.</li> <li>✓ Focalización territorial: 170 municipios agrupados en 16 subregiones.</li> <li>✓ Planes de Acción para la Transformación Regional.</li> </ul>	<p><b>Ley 1955</b> “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”</p> <p><b>Artículo 281:</b> Hoja de Ruta Única y <b>Artículo 252:</b> Pactos Territoriales.</p> <p><b>Decreto 2366 de 2015:</b> Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura.</p> <p><b>Decreto 2096 de 2016:</b> Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART, y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto 2097 de 2016:</b> Por el cual se modifica la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio, ART y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto Ley 893 de 2017:</b> Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.</p>	<p><b>Agencia de Renovación del Territorio</b></p> <p><b>12 indicadores de los PDET 59 de los Planes Nacionales desagregados en los municipios PDET</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 terminaban antes de 2018</li> <li>• 4 terminan a 2022</li> <li>• 62 terminan a 2026</li> <li>• 1 termina a 2031</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 temáticos</li> <li>• 1 género</li> <li>• 6 étnico</li> <li>• 59 PDET</li> </ul> <p><b>6 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI (no incluye Planes Nacionales)</p>	<p><b>Pacto por la Construcción de Paz</b></p> <p><b>14 metas</b> en PND 2018-2022, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas. <b>Meta cuatrienio: 43,0%</b></li> <li>✓ Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET. <b>Meta cuatrienio: 28,2% (línea base 40,4%)</b></li> <li>✓ Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET. <b>Meta cuatrienio: 40,0%</b></li> </ul>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<b>Planes Nacionales</b>	<p>Según los lineamientos dados en el Conpes 3932 de 2018 a las entidades responsables y la alineación con el PND 2018 - 2022, los Planes deben contener como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Priorización de municipios PDET.</li> <li>✓ Enfoques transversales de género y étnico.</li> <li>✓ Articulación con otros Planes.</li> <li>✓ Compromisos del PMI asociados al Plan.</li> <li>✓ Esquema de seguimiento y financiamiento acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y articulando distintas fuentes.</li> <li>✓ Alineación con el PND 2018-2022.</li> </ul>	<p><b>Resolución 3260 de 2018 del Ministerio de Transporte:</b> Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR.</p> <p><b>Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía:</b> Por el cual se adoptan los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 – 2031 con focalización en las áreas de posconflicto.</p> <p><b>Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:</b> Por la cual se adopta el Plan de Conectividad Rural formulado en cumplimiento de lo establecido en el punto 1.3.1.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p>	<p>Según el Conpes 3932 de 2018 los lineamientos para la construcción de los 16 Planes los establece la Consejería para la Estabilización y Consolidación con el apoyo técnico del DNP y ART.</p> <p>Las entidades responsables de su construcción son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</li> <li>• Agencia Nacional de Tierras.</li> <li>• Ministerio de Transporte.</li> <li>• Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</li> <li>• Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</li> <li>• Ministerio de Minas y Energía</li> <li>• Ministerio de Salud y Protección Social</li> <li>• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>• Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Ministerio de Trabajo</li> <li>• Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional presentó Plan de Acción contra la Desnutrición Infantil – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</li> <li>• Ministerio de Educación</li> </ul>	<p><b>180 indicadores (de los puntos 1, 2 y 4 a partir de asociación a cada Plan realizada por la Procuraduría*), incluyendo los 59 indicadores desagregados en los municipios PDET en el Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 terminaban antes de 2018</li> <li>• 4 terminan en 2019</li> <li>• 9 terminan a 2022</li> <li>• 71 terminan a 2026</li> <li>• 87 termina a 2031</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 metas trazadoras</li> <li>• 92 temáticos</li> <li>• 59 PDET</li> <li>• 15 género</li> <li>• 9 étnico</li> </ul> <p><b>72 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p><b>Los Planes Nacionales cubren distintos temas y sectores que están varios Pactos del PND 2018 – 2022.</b></p> <p><b>125 metas asociadas</b> en PND 2018-2022 (Con base en asociación de indicadores entre el PMI y el PND remitido por el DNP), por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vía terciaria mejorada y construida. <b>Meta cuatrienio: 2.058km</b></li> <li>✓ Áreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos. <b>Meta cuatrienio: 5.910 hectáreas</b></li> <li>✓ Tasa de cobertura bruta en educación media rural.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

## Indicadores PMI

---

El punto 1 tiene 210 indicadores en el PMI, 6 de los cuales son metas trazadoras. 162 indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:

- 128 (79%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIPO.
- 50 (30%) indicadores no cuentan con reporte en el SIPO con corte a marzo 2020.
- 107 (66%) tienen un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP, 6 de los cuales corresponden a las metas trazadoras del punto<sup>5</sup>.
- 128 (79%) presentan algún tipo de avance en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2020.

Cabe reiterar que el PMI, para los pilares analizados en este punto, contiene 24 indicadores para los enfoques de género (13) y étnico (11), los cuales serán objeto de análisis de otros informes realizados por este ente de control.

A juicio de este ente de control de los 14 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 4 (28,5%) no se han cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

---

<sup>5</sup> Frente a la relación de los indicadores con el PND, se resalta que las seis metas trazadoras tienen un indicador relacionado en el PND. Esto va a permitir un seguimiento riguroso en el tiempo y la emisión de alertas tempranas por parte del Gobierno Nacional y demás actores interesados. Sin embargo, para el caso de las metas relacionadas con la adjudicación de 3 millones de hectáreas y formalización de 7 millones de hectáreas, la unidad de medida del PND no corresponde a la del PMI, en cuanto a que los indicadores asociados del PND se miden en número de títulos entregados y no hectáreas.

## Acceso y Uso de la Tierra

---

Tanto el acceso como la regularización de la propiedad de las tierras en Colombia son una necesidad imperante si se tiene en cuenta que, de acuerdo con los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2014, persiste el alto índice de desigualdad en la tenencia de la tierra puesto que según el último cálculo del coeficiente Gini, este es de 0.87<sup>6</sup> en Colombia, y cerca de 1.4 millones de familias catalogados como pequeños campesinos, producen el 50% de los alimentos que consume el país y acceden tan solo a 1.5 millones de hectáreas que corresponde al 4.8% de la tierra (Fajardo Montaña & Salgado, 2017, pág. 13).

Así mismo, el Informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015) cita que mientras el 69,9% de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) tiene menos de 5 hectáreas, el 0,4% de estas tienen más de 500 hectáreas y representan el 40,1% del total del área censada (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 19). En este mismo sentido, varios estudios han señalado el atraso histórico en Colombia respecto del registro del derecho a la propiedad rural, problemas de informalidad e ilegalidad en la tenencia de la tierra y la inexistencia de un registro claro y definitivo sobre los baldíos de la nación (Tellez & Contreras Santos, 2017, pág. 185). En Colombia, el 37,4% de los hogares rurales tienen acceso a la tierra, y sobre estos más de la mitad (59%) presentan informalidad en la propiedad (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 294).

Por esto, y otros factores que han marginalizado y vulnerado los derechos de los pobladores rurales, la Corte Constitucional, en Sentencia C-077 de 2017, reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. De igual forma, la Corte ordenó al Gobierno Nacional, en Sentencia T-488 de 2014<sup>7</sup>, llevar a cabo un plan nacional de clarificación de todos los bienes baldíos que permita determinar un inventario completo de estos predios.

Teniendo en cuenta la situación descrita en materia de acceso y regularización de la propiedad rural, el Acuerdo de Paz, como parte de los componentes de la RRI propuesta, contempla estrategias orientadas a la democratización del acceso a la tierra en beneficio de la población campesina que carece de ella o la tiene pero en extensiones insuficientes, a resolver el problema de la informalidad de la pequeña y mediana propiedad rural, a

---

<sup>6</sup> Vale la pena señalar que el Coeficiente Gini tiene una escala de medición de 0 a 1, en la cual la mayor proximidad a 1 indica mayor desigualdad.

<sup>7</sup> Sentencia de Tutela por el que se ordena el inventario completo de baldíos en el país debido a que sobre algunos de estos predios se declaró, vía sentencia judicial de procesos de pertenencia, la prescripción adquisitiva de dominio.

promover el uso adecuado y productivo de la tierra, así como un ordenamiento del suelo rural que ofrezca alternativas equilibradas entre la protección de las áreas de especial interés ambiental y el bienestar de las comunidades que habitan o colindan con estas.

En este apartado se describen los avances, retos y dificultades que ha tenido la implementación de dichas estrategias después de más de tres años de la firma del Acuerdo de Paz. En concreto, muestra la constitución y estado actual del Fondo de Tierras, se analizan sus fuentes y la gestión de la ANT por caracterizar, sanear y resolver las ocupaciones que existen actualmente en la mayoría de los bienes rurales ingresados jurídicamente a este fondo y los esfuerzos administrativos de la agencia centrados en regularizar las ocupaciones previas de baldíos, bienes fiscales y predios privados.

También, se señala el bajo nivel de implementación de los mecanismos alternos de acceso a la tierra como los subsidios para la compra, créditos especiales y otorgamiento de derechos de uso en áreas inadjudicables.

Lo anterior, se explica por una parte, en el alto número de procesos agrarios y solicitudes de adjudicación y formalización en rezago, entregados por el extinto Incoder a la ANT, que ha limitado el desarrollo de las acciones de política pública orientadas a garantizar el acceso progresivo a la tierra, como lo ordena el mandato constitucional en el artículo 64 de la Constitución Política, y por otra, que la metodología de intervención por oferta de la ANT a través del barrido predial masivo, que permitía resolver de manera ágil y eficiente las situaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas focalizadas, tiene un grado de ejecución muy bajo. A lo anterior, se suma el hecho de que la herramienta con la que se cuenta para identificar a los beneficiarios de las medidas de acceso a la tierra contempladas en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz como el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), ha tenido un lento desarrollo.

Por último, preocupa que aún no se hayan aprobado las fichas técnicas de los indicadores de formalización y adjudicación para efectos del reporte en el SIIPO, lo cual genera confusión cuando se reportan los avances en la materia por parte del Gobierno Nacional. No obstante, es importante señalar que se resalta como avance que el sector agrario haya llegado a un consenso sobre los conceptos y fuentes para el reporte de la adjudicación de tierras de los 3 millones de hectáreas y de los 7 millones de hectáreas formalizadas, en el que para el primero se tuvieron en cuenta los procesos de adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales por la vía de asignación de derechos y para la segunda meta se tendrán en cuenta, además

de los procesos de formalización de bienes privados, la adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos.

A continuación, se presenta los principales retos y dificultades sobre la implementación de las medidas de acceso a la tierra y estrategias de gestión del suelo rural, dispuestas en el subpunto 1.1 del Acuerdo de Paz dividido en ocho acápite: en una primera parte, se describe el estado actual de ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad y del RESO; en la segunda, se muestra el grado de consolidación del Fondo de Tierras; en la tercera, se hace un análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de adjudicación y formalización de tierras; la cuarta, muestra los avances en la jurisdicción agraria y mecanismos alternos de resolución de conflictos sobre el suelo rural; la quinta, sobre el estado de implementación de la política pública de catastro multipropósito; la sexta, sobre los avances de la zonificación ambiental; en séptima, se describe el grado de implementación sobre la promoción y protección de las zonas de reserva campesina; y en la octava, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones sobre estos temas.

## Avances y dificultades

---

### Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y RESO

El modelo de atención por oferta, a través del barrido predial masivo<sup>8</sup> y la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), establecen una forma de intervención territorial por fases (formulación, implementación, mantenimiento y evaluación) que organiza la actuación por oferta en zonas que prioriza previamente Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), de manera que se garantice la eficiencia y eficacia en las acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural.

Así pues, la información levantada en el barrido predial se plasma en los POSPR y se da aplicación al procedimiento único<sup>9</sup> para posterior y paulatinamente ir iniciando actuaciones administrativas encaminadas a ejecutar los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, y de esa forma tomar las decisiones por parte de la ANT en materia de

---

<sup>8</sup> Artículo 5.1. de la Resolución 740 de 2017 en el que se define el barrido predial como la visita masiva a la totalidad de los predios rurales ubicados en la zona focalizada con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social, actividad que se realiza atendiendo la metodología de catastro multipropósito.

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, en el procedimiento único se adelantan los siguientes procesos misionales por parte de la ANT: 1). Resolver las solicitudes de acceso y formalización de la propiedad sobre baldíos, bienes fiscales y predios privados; 2) Adelantar procesos agrarios (extinción de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde tierras de la nación), 3) Adjudicación directa de baldíos a personas naturales o Entidades de Derecho Público.

ordenamiento social de la propiedad rural a que haya lugar, de manera articulada con los ejercicios de catastro multipropósito.

Es de señalar que, pese a que los POSPR no fueron contemplados en el Acuerdo de Paz, son parte de la instrumentalización para el cumplimiento de las disposiciones acordadas en el subpunto 1.1. sobre acceso, formalización masiva de tierras y gestión del suelo rural.

Respecto a la focalización, se tiene con corte al 31 de marzo de 2020, se han priorizado 56 municipios para los POSPR de acuerdo con los dos mecanismos de selección previstos<sup>10</sup>: i) Municipios priorizados para la ejecución de la Política de Catastro Multipropósito de acuerdo con los pilotos del 2017 y los que se priorizaron para el crédito BID -Banco Mundial; y ii) Metodología de selección de la Resolución 130 de 2017 del MADR que consiste en seleccionar los municipios después de un análisis técnico entre la UPRA, ANT y MADR. De los 56 municipios priorizados, 13 más que la vigencia anterior, 17 van a ser intervenidos con recursos propios de la ANT, 13 con el crédito BID-BM, 4 en asocio con PNUD, 7 OIM, 10 con el programa de tierras de USAID, y los 4 restantes aún no cuentan con recursos asignados ni fechas definidas de intervención. Cabe señalar que todos estos ya tienen actos administrativos de priorización.

De los 56 municipios priorizados, 41 de ellos ya tienen resolución de aprobación, 13 resoluciones en el 2018 y 28 expedidas en el 2019. Se observa con preocupación que a la fecha se mantiene el estado de suspensión de los POSPR sobre los siguientes 7 municipios: Cáceres (Antioquia), Ituango (Antioquia), San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca), los cuales se habían suspendidos de manera provisional mediante la Resolución 6060 de septiembre de 2018. Las razones de las suspensiones obedecen a la situación de riesgo de seguridad en los 3 primeros y en los otros 4 municipios por razones de restricciones presupuestales.

De igual forma, preocupa a la Procuraduría la puesta en marcha de la Resolución 915 de 2020, mediante la cual *se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones*, puesto que constituye un riesgo para la implementación de la política de ordenamiento de intervención por oferta, en el sentido de que busca establecer la viabilidad de continuar o no con la ejecución de los POSPR en zonas ya priorizadas y aprobadas, teniendo en cuenta nuevos determinantes asociados a las condiciones físicas de los

---

<sup>10</sup> Resolución 130 de 2017.

territorios y la capacidad administrativa y presupuestal de la ANT. Esto implica una segunda priorización dentro de los municipios, lo que genera mayores retrasos en cuanto a los resultados esperados con los POSPR formulados que son básicamente resolver, con mayor eficiencia, las situaciones de inseguridad jurídica de la propiedad, identificar bienes rurales adjudicables para campesinos que carecen de ellos, tramitar problemas agrarios y avanzar en la gestión del uso del suelo rural. No obstante lo anterior, es importante mencionar que a la fecha de corte de este informe la Resolución aún no ha sido aplicada.

Es importante mencionar que la Procuraduría, en el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz 2016-2019 (PGN, 2019), recomendó avanzar con la política de ordenamiento social de la propiedad rural en cuanto a ampliar la cobertura de municipios atendidos, levantar el estado de suspensión de los 7 POSPR mencionados, y agilizar las actuaciones administrativas de competencia de la ANT sobre los municipios con POSPR en ejecución. Sin embargo, en la respuesta entregada a este órgano de control en el mes de noviembre de 2019, manifiestan que la experiencia de campo del barrido predial masivo ha permitido identificar que no en todos los territorios es viable la atención por oferta, teniendo en cuenta que las condiciones sociales y ambientales de algunos municipios hacen que sea más pertinente y costo – eficiente la atención por demanda.

Por lo anterior, se evidencia que la gestión de la ANT por resolver de manera integral y masiva las enormes necesidades de acceso y formalización de tierras, continúa concentrada en la atención por demanda, en la medida en que la priorización para la ejecución de los POSPR se mantiene en un bajo número de municipios. Sin embargo, no se evidencia gestión alguna por levantar las suspensiones de los 7 municipios que se encuentran en ese estado, se emite una nueva resolución para determinar la viabilidad de la ejecución de estos, y a la fecha sólo en un municipio se encuentra desarrollada e implementada la política, como es el caso de Ovejas (Sucre) en fase II del Procedimiento Único.

Es preciso señalar que, como lo menciona la Contraloría General de la República en el Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones (CGR, 2020), en materia presupuestal el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural es al que menos recursos se le han asignado, el cual representa tan solo el 3% de lo ejecutado de la RRI entre el 2017 y 2019.

De otra parte, para la identificación de los beneficiarios de los mecanismos de acceso a la tierra y programas de formalización de la propiedad privada rural, la ANT ha puesto en

marcha el RESO, a través de los módulos de acceso a tierras y formalización de la propiedad. El primero, consiste en consignar a los posibles beneficiarios de los programas de dotación de tierras por la vía de asignación de derechos<sup>11</sup> y reconocimiento de derechos de baldíos y bienes fiscales patrimoniales<sup>12</sup> con ocupaciones previas; y el segundo, a los programas de formalización de bienes privados rurales. Con el fin de valorar a los beneficiarios de estos programas se adelantan en zonas focalizadas y no focalizadas, jornadas para el diligenciamiento de la solicitud de acceso y formalización a través del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO).

Entre marzo 2018, fecha en la que se pone en marcha el RESO, y el 31 de marzo de 2020, se habían realizado en el país 15.371 jornadas de diligenciamientos del FISO en 82 municipios del país. Al respecto, es necesario fortalecer las Unidades de Gestión Territoriales de la ANT con el fin de que se adelanten un número mayor de estas jornadas. De otra parte, la ANT ha recibido un total de 71.512 solicitudes de inscripción al RESO, de las cuales el 37% (26.644) se encuentran valoradas e inscritas, y el 63% restante se encuentra pendientes de su valoración y calificación. Es de resaltar el avance significativo que ha tenido el trámite sobre las decisiones finales de inclusión en el RESO, toda vez que, con corte a marzo 31 de la vigencia anterior, el porcentaje de inscripción de sujetos a este registro era tan solo del 7,4%. No obstante, es fundamental continuar avanzando y agilizar tanto el desarrollo de jornadas para inscripción como los procesos de valoración.

El mayor número de tipos de sujetos con solicitudes inscritas en el RESO son beneficiarios a título gratuito con el 93,5% de los casos, 5,9% parcialmente gratuito y 0,5% a título oneroso.

No obstante, el porcentaje de materialización del derecho a la tierra solicitado por los sujetos de ordenamiento incluidos en el RESO es muy bajo, teniendo en cuenta que del total de solicitudes inscritas (26.644) se han materializado, vía programas de formalización de baldíos, fiscales patrimoniales y predios privados, solo el 6,2%, equivalente a 1.666 casos en 12 municipios, dentro de los cuales Ovejas (sucre) concentra el 82% de los casos.

## Fondo de tierras como mecanismo de acceso a la tierra

El Fondo de Tierras administrado por la ANT, mecanismo creado en cumplimiento del Acuerdo de Paz, es un Fondo especial que opera como una cuenta sin personería jurídica.

---

<sup>11</sup> Adjudicaciones de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral adjudicación de Subsidio Integral de Acceso a Tierra y otorgamiento de Línea Especial de Crédito para la compra de Tierra.

<sup>12</sup> Procesos de asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, el Fondo estará conformado por dos subcuentas: una de acceso para población campesina y otra destinada a comunidades étnicas.

Teniendo en cuenta el compromiso asumido en el Acuerdo de Paz, el Fondo debe disponer de 3 millones de hectáreas para ser adjudicadas durante sus 12 primeros años de implementación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Es importante anotar que el Fondo creado mediante el Decreto Ley 902 de 2017, además de tierras que son susceptibles de adjudicación, dispone de predios que son para formalización o regularización de la tenencia de la tierra como se explica más adelante.

A 31 de marzo de 2020, habían ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 6.155 bienes rurales, de los cuales el 69% (4.265), corresponden a bienes fiscales patrimoniales y el otro 31% son predios de naturaleza baldía (1.890), con un promedio de 163 hectáreas por predio.

En cuanto al número de hectáreas ingresadas al Fondo por departamento, como se señaló en el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz de la Procuraduría, se evidencia que el mayor número de bienes en extensión aportados corresponde a predios ubicados en Bolívar con una participación del 26,2% (262.020 has) del total ingresado (1.001.194), con un promedio de hectáreas por cada predio de 11.279 has, seguido de los departamentos de Antioquia, Meta y Arauca con el 15%, 10,3% y 10,1% respectivamente. Los departamentos con el menor número de hectáreas son Quindío, Norte de Santander y Guaviare.

**Tabla 3. Estado del Fondo de Tierras**

Departamento	Tipo de bien		Total bienes en el FT	Hectáreas	Promedio de has por bienes
	Baldío	Fiscal P			
Bolívar	54	315	369	262.020	11.279
Antioquia	190	861	1.051	149.956	143
Meta	117	34	151	103.293	1.559
Arauca	34	31	65	101.356	20
Amazonas	4	2	6	67.675	710
Vichada	19	1	20	54.813	115
Cauca	54	593	647	51.308	48
Cesar	67	272	339	38.501	60
Sucre	983	681	1.664	24.339	297
Valle del cauca	15	75	90	22.613	79
Nariño	58	147	205	20.845	114

Departamento	Tipo de bien		Total bienes en el FT	Hectáreas	Promedio de has por bienes
	Baldío	Fiscal P			
Córdoba	60	208	268	15.096	215
Magdalena	14	184	198	11.652	56
Huila	4	201	205	10.413	111
La Guajira		99	99	9.449	15
Santander	15	8	23	8.834	51
Casanare	10	10	20	5.948	95
Cundinamarca	22	31	53	5.885	59
Chocó	2	22	24	5.157	684
Boyacá	5	38	43	4.962	102
Risaralda	3	96	99	4.727	30
Vaupés	1		1	4.070	88
Putumayo	23	17	40	3.528	16
Caldas	12	59	71	3.377	48
Tolima	30	60	90	2.467	384
Atlántico	4	112	116	2.350	15
Caquetá	17	21	38	2.268	27
Norte de Santander	3	73	76	2.249	251
Guaviare	70	2	72	1.059	4.070
Quindío		12	12	194	2.741
<b>TOTAL</b>	<b>1.890</b>	<b>4.265</b>	<b>6.155</b>	<b>1.001.194</b>	<b>163</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ANT 2020.

Por otro lado, el análisis de los predios y hectáreas ingresados al Fondo de Tierra por cada una de las fuentes señaladas en el artículo 18 del Decreto Ley 902, arroja que la mayoría de los bienes rurales son de predios identificados en procesos de titulación de baldíos con ocupaciones previas a los que se les ha hecho la apertura del folio de matrícula inmobiliaria con el 25% del total del área ingresada, seguido de tierras provenientes de procesos agrarios de extinción administrativa de dominio por incumplimientos de su función social y ecológica (baldíos reservados) con el 24%, el 21% es de bienes fiscales que pertenecían al antiguo Fondo Nacional Agrario<sup>13</sup> transferidos por el extinto Incoder a la ANT, el 14% proviene de identificación de nuevos baldíos por la ANT, el 7% corresponde a bienes rurales de procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el 5% de procesos de sustracción de Zonas de Reserva Forestal, 2% de integración de predios entre el Incora e

<sup>13</sup> El Fondo Nacional Agrario es el conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión social del Estado Colombiano en materia de Reforma Agraria, creado mediante Ley 135 de 1961 y su conformación se encuentra dispuesto en el artículo 15 de la Ley 160 de 1994.

Incoder, 2% de adquisición de tierras de conformidad con el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, 1% de procesos de clarificación de la propiedad rural y 1% de los bienes de procesos de extinción judicial de dominio transferidos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la antigua Dirección Nacional de Estupefacientes.

Es importante señalar que esta Procuraduría indagó con la ANT por la disponibilidad real y material de estos 6.155 bienes ingresados al Fondo, con el fin de determinar su cumplimiento respecto de su adjudicación a campesinos sin tierra o tierra insuficiente, como lo establece el Acuerdo de Paz y definido en el indicador del PMI de Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras (A.MT.1). Al respecto se pudo identificar que estos predios presentan ocupaciones en su gran mayoría, razón por la cual procede la formalización o regularización de la ocupación y no la adjudicación de tierras, por lo que, a juicio de este órgano de control, las hectáreas ingresadas al fondo no pueden considerarse como un avance en el 33% del indicador relacionado con la adjudicación de 3 millones de hectáreas. Esto se sustenta en las siguientes razones que se mencionan a continuación:

- La ANT reporta a este órgano de control que de los 1.890 baldíos ingresados al Fondo correspondientes a un área de 746.144 has, 1.636 (102.410,2 has) hacen parte de procesos de titulación o regularización de las ocupaciones previas existentes, de los cuales ya se han titulado 951 predios rurales que representan a 29.354,74 hectáreas, razón por la cual existe ocupación permanente sobre estos.
- Sobre los 254 baldíos restantes en los que aún no se adelantan procesos de adjudicación, la ANT ha caracterizado 86 equivalentes a un área 44.791 has, encontrando ocupaciones previas en 85 bienes. Así que a la fecha aún se encuentra pendientes por visitar los 168 restantes, a fin de establecer ocupaciones.
- El Fondo de Tierras dispone de 4.265 predios fiscales patrimoniales, los cuales 3.967 corresponden a los bienes transferidos por el extinto Incoder a la ANT, que representan un área de 229.365 hectáreas. Sobre estos 3.967, la ANT reporta que ha logrado visitar 1.841 con el fin de caracterizarlos, determinar su ocupación y explotación. Así pues, de los bienes verificados, 1.771 presentan ocupaciones previas.
- Aun cuando el Acuerdo de Paz define que los beneficiarios del Fondo de Tierras son campesinos y campesinas con vocación agropecuaria sin tierra o tierra insuficiente, se están formalizando predios a Entidades de Derecho Público (EDP) con cargo a este Fondo, toda vez que la ANT reportó 374 bienes, con un área de 287,84 has, se destinaron a EDP, de los cuales se han entregado materialmente 56 predios

correspondientes a 28,68 hectáreas. Si bien este órgano de control considera imperativo avanzar en la titulación a entidades públicas, lo cierto es que esos predios no pueden contarse como predios para acceso a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

De otra parte, una de las fuentes importantes de este Fondo contempladas en el Acuerdo de Paz, son las tierras recuperadas en favor de la nación a través de procesos agrarios administrativos, específicamente de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción administrativa del dominio y clarificación de la propiedad rural. Sobre esto en particular, se tiene que, del total de predios dispuestos en el Fondo, 172 (313.000 has) provienen de procesos agrarios finalizados y ejecutoriados. Al respecto, la Procuraduría encontró que existe un rezago importante de procesos agrarios en trámite y sin decisión de fondo, en su gran mayoría en etapas procesales que dan inicio al procedimiento administrativo<sup>14</sup>.

Según la información suministrada por la ANT, aún se tiene un rezago de 34.896 casos de procesos agrarios, de los cuales 32.827 corresponde a procesos de clarificación de la propiedad rural, 395 de deslinde de tierras de la nación, 739 de extinción administrativa del dominio y 935 de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. De ese total de procesos, tan solo 250 (0,76%) cuentan con decisiones finales, las cuales no se encuentran ejecutoriadas y por ende no han ingresado al Fondo de Tierras. La ANT reporta que dicha cantidad de expedientes (34.896) desborda la capacidad operativa y presupuestal de la entidad, aunado a que existen 1.000 casos adicionales por verificar del extinto Incoder que no se encuentran digitalizados

Es importante mencionar que los 172 predios ingresados al Fondo provenientes de procesos agrarios de recuperación, extinción, y clarificación, equivalentes a 303.765 hectáreas, corresponden en su gran mayoría a decisiones finales que datan de fechas anteriores a la creación de la ANT, toda vez que la Procuraduría pudo identificar que, de los 172 procesos agrarios, 84 finalizaron entre los años 1976-1999, 66 en el periodo del 2000 hasta el 2014, y solo 29 entre el 2015 y 2017. Por esta razón, son predios baldíos que el Incora o Incoder tenía en su inventario, los cuales se transfirieron a la ANT, pero que no

---

<sup>14</sup> Etapas procesales correspondientes a: 1. Apertura en trámite administrativo, 2. Etapa Preliminar y conformación del expediente, 3. Etapa Previa, 4. Solicitudes inicio de fase procesal.

corresponden a resultados con posterioridad al Acuerdo de Paz que se puedan reportar como avances de gestión sobre la constitución del Fondo de Tierras.

De igual forma, la Procuraduría identificó que, del total de casos de clarificación de la propiedad rural (32.827), 22.077 hacen parte del Plan Nacional de Clarificación ordenado por la Sentencia de la tutela T-488 de 2014, los cuales se encuentran todos en etapa de solicitud de inicio del proceso. Es decir, que no existe un avance significativo sobre el cumplimiento de esta sentencia, la cual busca brindar un conocimiento completo respecto de aquellos bienes que forman parte de la administración del Estado (baldíos y bienes fiscales), lo que conduce directamente a esclarecer la propiedad privada del país. Así que, un avance mayor sobre esta sentencia permitiría fortalecer la consolidación del Fondo de Tierras para efectos de programas de adjudicación.

En cuanto a bienes de extinción judicial del derecho de dominio, la ANT reporta que la SAE ha transferido, al corte de información de este informe, 55 bienes rurales. De esos bienes que corresponden a un área de 7.523 hectáreas, solo 24 de 2.241 hectáreas no presenta ocupaciones, de los cuales 20 son lotes desenglobados de un predio de mayor extensión ubicado en el municipio de La Virginia, (Risaralda). Preocupa a este órgano de control que de acuerdo con la ANT se han hecho solicitudes a la SAE sobre 147 bienes y no se han hecho efectivas.

En la misma línea, cabe señalar la baja gestión de la ANT frente a las solicitudes de sustracción de predios en Zonas de Reserva Forestal ante el MADS, puesto que la última solicitud se hizo en el año 2012, por parte del Incoder para la sustracción de más de 14.000 has en los municipios de Policarpa y El Rosario, (Nariño). También es importante mencionar que MADS aún no ha resuelto las 30 solicitudes radicadas por el Incoder de autos de sustracción correspondiente a 5.591 predios y 428.915,73 hectáreas. Existen 18 solicitudes de sustracción entre el 2008 y 2015 por parte del Incoder, las cuales no pudieron ser objeto de pronunciamiento de fondo por el MADS debido a que el instituto no allegó la información adicional solicitada para la evaluación, pese a que se reiteró dicho requerimiento. Finalmente, sobre estas el MADS decidió declarar el desistimiento tácito y archivar los expedientes.

### **Adjudicación, formalización y otros mecanismos de acceso a la tierra.**

A pesar de que no están aprobadas las fichas técnicas de los siguientes indicadores del PMI relacionados con las metas trazadoras del subpunto 1.1.: Tres millones de hectáreas a

través del Fondo de Tierras (A.MT.1) y Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas (A.MT.2), de acuerdo con las respuestas de MADR del 28 de noviembre de 2020 y de la ANT de fecha 5 de febrero de 2020, en las que acogen una de las recomendaciones del primer informe de la Procuraduría de seguimiento al Acuerdo de Paz 2016-2019 (PGN, 2019), se aprobaron los conceptos y fuentes de procesos que permitirán medir el avance de estos indicadores así:

Por un lado, para medir el avance del cumplimiento del indicador de los tres millones de hectáreas entregadas al Fondo de Tierras, se definieron las siguientes fuentes de procesos:

- Hectáreas derivadas de adjudicación de predios fiscales patrimoniales sin ocupación previa.
- Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de predios baldíos o fiscales patrimoniales sin ocupación previa, a comunidades étnicas (negras e indígenas) para la constitución de títulos colectivos o constitución o ampliación de resguardos indígenas.
- Hectáreas adjudicadas sobre bienes obtenidos en procesos de Extinción de dominio judicial.
- Hectáreas adjudicadas originadas en procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldío indebidamente ocupado, reversión, revocatoria de resoluciones de adjudicación o clarificación.
- Hectáreas adjudicadas originadas en la aplicación administrativos de caducidad administrativa y condición resolutoria.
- Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de Expropiación Agraria.
- Hectáreas adjudicadas originadas en donaciones.
- Hectáreas adjudicadas a través del mercado asistido de tierras respecto de subsidio integrales de tierras.
- Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de actualización, delimitación y sustracción de reservas de Ley Segunda de 1959.
- Hectáreas derivadas de Procesos de adjudicación de baldíos por la vía de adjudicación de derechos.
- Por su parte, para el reporte de los avances en la meta de formalización de la propiedad rural, se incluirán las gestiones correspondientes a solucionar las

situaciones de inseguridad jurídica para poseedores de bienes privados rurales y ocupantes de baldíos así:

- Hectáreas formalizadas derivadas de procesos de formalización de pequeña propiedad privada rural.
- Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos por la vía de reconocimiento de derechos.
- Hectáreas derivadas de adjudicación de predios fiscales patrimoniales con ocupación previa.
- Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de predios baldíos o fiscales patrimoniales previamente ocupadas por comunidades étnicas (negras e indígenas) para la constitución de títulos colectivos o constitución o ampliación de resguardos indígenas.
- Hectáreas regularizadas derivadas de la suscripción de contratos de uso con la ANT.
- Hectáreas derivadas de procesos de titulación de baldíos o bienes fiscales patrimoniales a entidades de derecho público.

La Procuraduría resalta la importancia de que se hayan aclarado las fuentes y conceptos sobre los procesos misionales que permitirán medir la clasificación para los avances de adjudicación y formalización de tierras. A juicio de este órgano de control, la propuesta se ajusta excepto en los casos de la línea de crédito para la compra de tierra, el otorgamiento de derechos de uso y la adjudicación a EDP, en el sentido que los dos primeros no entregan derechos de propiedad para los campesinos de forma directa, y la tercera no adjudica directamente a los pobladores rurales.

### Adjudicación de tierras

De acuerdo con lo anterior, para el reporte de los avances en materia de adjudicación de tierras, este informe tendrá en cuenta la asignación de derechos sobre bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales dispuestos en el Fondo de Tierras, que no presenten ocupaciones previas, así como los predios comprados mediante el subsidio de acceso a la tierra y las adjudicaciones realizadas mediante compra directas.

Bajo ese entendido, la ANT no ha adelantado entregas de predios rurales baldíos o fiscales patrimoniales a personas naturales y comunidades étnicas por la ruta de adjudicación, puesto que lo que se ha ejecutado es la entrega de títulos sobre predios de la nación por la

vía de reconocimiento de derechos, es decir, cuando se demuestra la ocupación previa. Las entregas realizadas corresponden a solicitudes sin resolver radicadas ante el extinto Incoder o las que se elevan ante la ANT de ocupaciones iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017<sup>15</sup>.

No obstante, si se tiene en cuenta el número de hectáreas entregadas vía subsidio de acceso a tierras, como se muestra más adelante, se puede afirmar que se han adjudicado 5.515 hectáreas, y sobre la fuente de compra directa de tierras y adjudicaciones especiales, la ANT reporta la entrega de 538 predios con un área de 2.715,7 hectáreas. Así que, de acuerdo con los tipos de procesos que van a definir el avance de la meta de los 3 millones de hectáreas adjudicadas, con corte al 31 de marzo de 2020, se ha dado un cumplimiento del 0,3% correspondientes a las 8.230,7 hectáreas de subsidios y compras directas.

Por ello, la mayor parte de los avances de gestión reportados por la ANT a la fecha de corte de este informe, 1.958.304,3 millones de hectáreas entregadas a campesinos y comunidades étnicas, obedecen al cumplimiento de la meta correspondiente de los 7 millones de hectáreas por formalizar.

## Formalización de tierras

El Gobierno Nacional reporta que desde el inicio de la implementación del Acuerdo de Paz se han formalizado 1.966.535,39 millones de hectáreas discriminadas así:

- Formalización de baldíos y bienes fiscales patrimoniales en zonas focalizadas: En las zonas focalizadas por la política de ordenamiento social de la propiedad rural se han legalizado 1.022 títulos que benefician a 1.022 familias y con un área de 282,89 hectáreas en los municipios de Ovejas (Sucre), Santa Marta (Magdalena), Dibulla (La Guajira) y San Carlos (Antioquia), con un promedio de 2.768 metros cuadrados entregados por familia. Así mismo, reporta que se han legalizado 786,42 hectáreas de predios del antiguo Fondo Nacional Agrario que benefician a 94 familias campesinas de adjudicaciones que se hicieron entre los años 1988 y 2014 por el Incora e Incoder, pero que la ANT adelantó el proceso de registro pendiente ante las Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).
- Formalización de baldíos y bienes fiscales patrimoniales en zonas no focalizadas: Uno de los mayores avances que ha reportado la ANT, MADR y Consejería para la

---

<sup>15</sup> Ocupación de baldíos iniciada con anterioridad al 29 de mayo de 2017 puesta en conocimiento de la Agencia Nacional de Tierras en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017

Estabilización, son las adjudicaciones o formalizaciones de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a personas naturales con ocupaciones previas en zonas no focalizadas puesto que 1.088.985 millones de hectáreas corresponden a estos procesos. Sin embargo, la Procuraduría observa que, para el caso de los bienes baldíos formalizados a personas naturales, esto es 34.150 predios que corresponden a un área de 1.088.985,4 hectáreas son adjudicaciones realizadas, en su gran mayoría, antes de que se crease la ANT. De los 34.150 predios mencionados, 140 (2.596 hectáreas) tienen fechas de resoluciones de adjudicación antes del año 2.000, 33.424 (1.083.510) bienes corresponden adjudicaciones realizadas entre los años 2.000 y 2014, y los 586 (2.878 hectáreas) predios faltantes tienen actos administrativos de adjudicación expedidos entre el 2015 y 2019, es decir desde que fue creada la ANT. Esto significa que se están reportando gestiones de notificación de las adjudicaciones y registro ante las ORIP, como parte del cumplimiento de los 7 millones de hectáreas formalizadas. Esta situación, se debe a que antes el costo del registro recaía en el beneficiario, lo cual generó que muchos beneficiarios no actualizaran el registro o a dificultades para notificar al Ministerio Público, entre otras.

También, para el caso de los bienes fiscales patrimoniales a personas naturales, se encontró que los 65 predios formalizados con un área de 944,2 has que benefician a 65 familias, 32 corresponden a resoluciones de adjudicaciones datan antes de 2014 y 33 se realizaron en el 2019.

- Formalización de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a comunidades étnicas: De otra parte, en lo que respecta a las formalizaciones de baldíos y bienes fiscales para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos con ocupaciones ancestrales ya existentes, la ANT reporta que ha adelantado 48 procedimientos de constitución y ampliación de territorios colectivos para pueblos indígenas, con un área 846.215 hectáreas. Adicionalmente, 17 procedimientos de titulación colectiva para comunidades negras con un área 6.778 hectáreas.
- Formalización de predios privados: Entre los tipos de informalidad sobre la propiedad privada rural se encuentran la posesión, falsa tradición, herencias sin liquidar y títulos no registrados (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016, pág. 112). En los casos de predios baldíos, como se evidencia en lo dicho anteriormente, la informalidad radica en la no solicitud o demoras en el trámite

de la adjudicación legal a la ANT, la falta de registro de las resoluciones de adjudicaciones y de las afectaciones que han tenido los predios durante su ocupación como sucesiones o ventas informales (Ibañez, y otros, 2017, pág. 10). Sobre los predios de propiedad privada, la informalidad radica en no haberse hecho la legalización de las transacciones de compraventa, procesos de prescripción adquisitiva de dominio pendientes de fallo judicial, la no legalización de las sucesiones hereditarias, entre otras (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

En relación con la formalización de bienes privados rurales, se dispone de cuatro rutas: i) Ruta Judicial que hace referencia al saneamiento de predios privados, titulación de la propiedad o de la posesión material; ii). Ruta Notarial en la que se resuelven solicitudes de liquidación de sucesiones, otorgamiento de escrituras públicas que protocolicen negocios jurídicos; iii) Ruta Administrativa es la entrega de títulos de procesos de formalización adelantado por la ANT cuando no hay oposición; y iv) Ruta Registral que corresponde a solicitudes de acompañamiento a los adjudicatarios del Incoder que no registraron su título ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos<sup>16</sup>. Sobre los avances reportados por la ANT sobre estos asuntos, con corte al 31 de marzo de 2020, se tiene que se han entregado un total de 9.732 títulos con un área de 14.000 hectáreas en 76 municipios de 17 departamentos, y con un promedio de 1,48 hectáreas por predio. Del total del área formalizada, el 40% (5.545) corresponde a la ruta judicial, el 28% (3.956) a la ruta administrativa y el 32% (4.499) restante a la ruta notarial.

El departamento con el mayor porcentaje del área formalizada de predios privados es Santander con el 26%, seguido de Cauca con el 20,5%, Huila con el 13,6% y Boyacá con el 13,1%.

La Adjudicación a Entidades de Derecho Público: la ANT ha formalizado 313,12 hectáreas que benefician a 42 EDP tales como Alcaldías, Gobernaciones, Agencia Nacional de Infraestructura, Ministerio de Defensa, Radio de Televisión Colombiana, entre otras. La Procuraduría resalta la importancia de avanzar en la formalización de predios a entidades de derecho público, ya que constituye un elemento clave para el desarrollo de las iniciativas de los Planes de Transformación Regional (PATR) y los Planes de Retornos y Reparación colectiva (PIRC), para la provisión de servicios públicos.

---

<sup>16</sup> Módulo de formalización del Registro de Sujeto de Ordenamiento RESO, artículo 43 de la Resolución 740 de 2017

A continuación, se resume los resultados del Gobierno Nacional sobre el número de hectáreas adjudicadas y formalizadas con posterioridad al Acuerdo de Paz y familias beneficiadas:

**Tabla 4. Adjudicación y formalización en el marco del Acuerdo de Paz**

Fuente	Hectáreas	Familias beneficiadas
Adjudicación de predios baldíos a personas naturales en zonas no focalizadas.	1.088.985	34.129
Ampliación de Resguardos Indígenas	592.415,88	1.548
Constitución de Resguardos indígenas	253.799	4.106
Formalización de Predios Privados Rurales.	13.999,8	9.732
Titulación colectiva de comunidades negras.	6.778,72	2.321
Subsidios para la compra de tierras	5.515,03	791
Compra directa y adjudicaciones especiales	2.715,7	538
Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales en zonas no focalizadas.	944,23	65
Adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario	786	94
Adjudicaciones a Entidades de Derecho Público.	313.13	42 EDP
Adjudicación de bienes baldíos en Zonas Focalizadas	282,9	1.022
<b>Total general</b>	<b>1.966.535</b>	<b>54.388</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ANT 2020.

### Otros mecanismos de acceso a la tierra: Subsidio integral de Acceso a la Tierra y Línea Especial de Crédito para la compra

El PMI establece el indicador Familias beneficiarias del subsidio integral (A.6.), como parte de la estrategia sobre otros mecanismos alternos de acceso a la tierra dispuesto en el numeral 1.1.2. del Acuerdo de Paz, es el subsidio para la compra de tierra. Mediante el capítulo 2 del Decreto 902 de 2017 se crea y se dan los lineamientos para la operación del Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT), como un aporte del Estado no reembolsable que cubre hasta el 100% del valor de la tierra y de los gastos financieros de los proyectos productivos<sup>17</sup>.

La ANT, a través de la Subdirección de Acceso a la Tierra en Zonas Focalizadas, ha venido gestionando la reglamentación de este mecanismo con las siguientes actuaciones, como se mencionó en el primer informe al Congreso: i) Realizó una propuesta de reglamentación del Subsidio; ii) Presentación de los lineamientos del SIAT para el trabajo técnico con la Unidad

<sup>17</sup> Artículo 29 del Decreto 902 de 2017.

de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR); iii) El 23 de abril de 2019 se avanzó en la propuesta de articulado entre el MADR, UPRA y ADR; y iv) El 30 de abril de 2019 la ANT presentó las observaciones frente al procedimiento de asignación del SIAT. Entre abril de 2019 y la fecha de corte de este informe no se reporta gestión, no obstante, MADR informa que a la fecha ya existe un proyecto de Decreto, el cual ya surtió las discusiones técnicas entre las entidades del sector agrario, pero aún se encuentra en desarrollo del trámite administrativo para firma y publicación.

Pese a las anteriores gestiones y al impulso que le ha dado el Gobierno Nacional durante el 2019, después de tres años de expedición del Decreto Ley 902 no se ha logrado reglamentar y poner en marcha este subsidio para la compra de tierra. Sin embargo, se destaca la labor de la ANT frente a la descongestión de otras figuras anteriores como es el caso del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), reglamentado a través del Decreto 1298 de 2015. Esta entidad reporta que, desde el 2017 hasta la fecha de corte del presente informe, se han otorgado 265 de estos subsidios por un valor de 25.169.032.375 millones de pesos. En el 2017 se otorgaron 188, en el 2018 existen 39 y en el 2019 se tiene 38 para un total de 5.515 hectáreas.

Asimismo, en cumplimiento del Acuerdo de Paz en el artículo 35 del Decreto Ley 902 de 2017, se estableció que los sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO podrán acceder a una Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierras, con tasa subsidiada y mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA). En el PMI se incorporaron tres indicadores relacionados con esta obligación: i) Línea de crédito especial para la compra de tierra ajustada (A.7); ii) Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra ajustada (A.G.2); y iii) Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras (A.G.5).

Este mecanismo de acceso a la tierra ha presentado retrasos en su cumplimiento debido a que, según informa MADR, se han venido ajustando y desarrollando las condiciones normativas que garanticen el acceso a este tipo de línea de crédito. En este contexto se aprobaron dos resoluciones: Resolución 10 de 2017 y Resolución 03 de 2018, relacionadas con la creación de nuevas actividades financiables para gastos en la formalización de la tierra de pequeños y medianos productores como documentación de predios, estudios jurídicos y técnicos, verificación de campo, gastos procesales y representación jurídica, trámites notariales y de registro, entre otros; y la aprobación del Fondo de Garantías Agropecuarias

para la compra de tierra del pequeño productor del 40%, para mujer rural del 50% y compra de tierra en ZOMAC del 40%.

Finalmente, el MADR reportó a la Procuraduría que en el mes de mayo 2019 se aprobó la versión final de la LEC para la RRI, con las siguientes condiciones financieras de acuerdo con el tipo de productor:

**Tabla 5. Especificaciones de la Línea Especial de Crédito**

Tipo de Productor	Tasa de interés	Subsidio sobre la tasa de interés	Tasa de interés con subsidio incluido
Productor Pequeño.	Hasta DTF + 7% efectivo anual	3%	Hasta DTF + 4% efectivo anual
Productor Mediano.	Hasta DTF + 10% efectivo anual	3%	Hasta DTF + 7% efectivo anual
Mujeres rurales de bajos ingresos.	Hasta DTF + 5% efectivo anual	3%	Hasta DTF + 2% efectivo anual

Fuente: MADR, 2019

El MADR reporta que se expidieron las Resoluciones 04 de 2019 y Resolución 18 de 2019 por parte de la CNCA para la creación y puesta en marcha de esta LEC, que contienen tasas subsidiadas y mecanismos de aseguramiento de los créditos.

Al respecto, la Procuraduría no encuentra avances concretos sobre otorgamientos de créditos en el marco de esta línea, pese a que ya se completa un año después de haber sido aprobado en la CNCA.

### Jurisdicción Agraria y mecanismos de conciliación y resolución de conflictos

El Acuerdo de Paz determinó la creación de una jurisdicción agraria y la puesta en marcha de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales, con la intervención participativa de las comunidades. Tanto en el PMI como en el PND 2018-2022 se incorporaron objetivos, indicadores y metas encaminados a mejorar el acceso a la justicia, a través de modelos de justicia local y rural, y del desarrollo integral de los mecanismos de resolución de conflictos.

Con respecto a la jurisdicción agraria, el PMI establece el indicador Jurisdicción Agraria en operación (A.11), el año para cumplir el indicador es 2031, a la fecha no se cuenta con ficha SIIPO y está asociado al Pacto por la legalidad del PND.

Sobre los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos, el PMI contiene los indicadores denominados Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento (A.12), el año para cumplir con el indicador es 2021, no tiene ficha SIPO y está asociado al pacto por la legalidad del PND. Igualmente, el PMI consagra Mecanismos de prevención e impulso a solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo creados (A.21), la fecha para cumplir con el indicador era 2019, no tiene ficha SIPO y no tiene indicador asociado en el PND.

En el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría recomendó a MinJusticia realizar el seguimiento y la promoción del trámite legislativo del proyecto de ley para cumplir con el compromiso de creación de una Jurisdicción Agraria. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proyecto de ley de creación de una especialidad agraria y rural al interior de las jurisdicciones ordinarias y de lo contencioso administrativo, presentado por el Gobierno Nacional el 20 de julio de 2018, que posteriormente fue archivado al no haber surtido su primer debate durante la primera legislatura.

En el mes de noviembre de 2019, el MinJusticia reiteró su compromiso para dar cumplimiento a lo estipulado en el Acuerdo de Paz y manifestó que acogía la recomendación de la Procuraduría, informando que la Dirección de Justicia Formal asumió el liderazgo para dar cumplimiento al indicador. En abril de 2020, MinJusticia informó que el proyecto de Ley Estatutaria *Por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se establecen mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales y se dictan otras disposiciones*, fue ampliamente socializado con las altas cortes y la comunidad jurídica, así mismo informa que se adelantaron los trámites para contar con concepto favorable del MinHacienda en materia de impacto fiscal de la implementación de la especialidad agraria, el proyecto de Ley se radicó en la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2020. El 24 de julio de 2020, la Procuraduría remitió comentarios al MinJusticia entre los cuales se resalta que, en el nuevo proyecto de Ley, fueron acogidas varias de las recomendaciones emitidas desde la Procuraduría, especialmente se evidencia la incorporación de los asuntos ambientales, cuando estos están relacionados con las pretensiones agrarias, así como la creación de un procedimiento más claro en el texto del proyecto y la regla de competencia entre jurisdicciones.

Con respecto a los mecanismos de acceso a la nueva jurisdicción, son básicamente los mismos de la justicia ordinaria. Sin embargo, se considera que la oportunidad de acceso a la

misma se desvanece en los términos dispuestos para su puesta en marcha, que es de 30 meses contados a partir de su promulgación, lo cual en la práctica, por los términos de aprobación que una Ley Estatutaria requiere, llevaría a una implementación de esta jurisdicción en unos 42 meses, lo cual no es oportuno considerando la fecha en que se suscribió el Acuerdo de Paz y a la necesidad de solucionar los conflictos agrarios de manera masiva.

Por otro lado, en el mes de mayo de 2020, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura informó sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz, señalando que en los 170 municipios PDET existe presencia de la rama judicial con 555 despachos judiciales que pueden atender los procesos agrarios, garantizando la prestación del servicio de justicia. Sin embargo, informan que la corporación se encuentra diseñando unos parámetros cuantitativos y cualitativos para determinar los municipios que requieren juzgados y/o tribunales con el fin de disminuir la congestión judicial, para cuando se cuente con los recursos presupuestales por parte del Gobierno Nacional, proceder a dar aplicación a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 que señala: *“(...) Corresponde la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (...) 5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las Salas de éstos y los Juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear Salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de éstos (...)”*

De acuerdo con lo anterior, se recomienda al MinJusticia realizar el seguimiento legislativo correspondiente con el fin de dar cumplimiento a lo contemplado en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política y el artículo 208 de la Ley 5 de 1992, donde se establece que, para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias, se requieren ocho debates, cuatro en la Cámara de Representantes y cuatro en el Senado de la República, además se exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y efectuarse en una sola legislatura.

Adicionalmente, el trámite comprende la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional para la exequibilidad del proyecto, por lo que si se quiere avanzar en algunas de las metas del cuatrienio definidas en el PND 2018-2022 y otros indicadores del PMI dentro de los cuales se encuentra el A.11, relacionado con tener la jurisdicción agraria en operación y las metas establecidas en el Pacto por la Legalidad del PND que señalan que para el año 2022, se tendrá el 100% de los municipios con modelos de oferta de justicia local y rural

formulado e implementado, es indispensable realizar el acompañamiento y seguimiento legislativo correspondiente.

Con respecto a los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y que han contado con la participación de las comunidades, creados y en funcionamiento (A.12. PMI), el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 determina:

*“Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Durante todo el desarrollo del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley se fomentarán e implementarán los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, preferiblemente la conciliación sobre asuntos entre particulares relacionados con predios rurales. La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y los conciliadores en equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.*

*Los mecanismos de participación definidos en cada plan de ordenamiento social de la propiedad rural, así como las instancias comunitarias de resolución de conflictos, como los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal, entre otros, podrán participar en la resolución de conflictos en el marco del Procedimiento Único. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente Decreto Ley, en el marco de la Mesa Permanente de Concertación MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) se concertarán los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas. Adicionalmente dentro del mismo término el Gobierno Nacional adoptará mecanismos de resolución de conflictos territoriales que involucren pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales con la participación de estos sectores. La resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas y beneficiarios no indígenas, en ningún caso afectará los derechos adquiridos de comunidades indígenas. Las actas de conciliación que requieran registro serán registradas sin que para esto sea necesario elevarlas a*

*escritura pública y están exentas de la tarifa por el ejercicio registral. Parágrafo. El director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural”.*

Sobre los avances relacionados con el indicador A.12 y el artículo 55 del Decreto 902 de 2017, MinJusticia señala que dando alcance a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018, que en relación con el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 decidió:

*“Declarar EXEQUIBLE el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, bajo el entendido de que (i) la expresión “adoptará” del inciso cuarto de dicho artículo, se refiere a la implementación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y no a la expedición de normas reglamentarias en esta materia. (ii) Los efectos del inciso tercero del mismo artículo, se extienden a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales del país”.*

El Gobierno Nacional decidió “adoptar” uno de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos – MASC ya consagrados por la normatividad nacional, como estrategia para dar cumplimiento al punto 1.1.8 del Acuerdo de Paz, toda vez que la facultad de crear nuevos mecanismos está reservada, constitucionalmente al poder Legislativo.

Por lo que el MinJusticia considera que se deben fortalecer los mecanismos ya existentes, particularmente la conciliación, lo cual se concretará en la capacitación en resolución de conflictos de funcionarios y líderes, teniendo como objetivo las zonas más afectadas por el conflicto. En este sentido, destacan el trabajo articulado entre ese Ministerio y la Consejería para la Estabilización, así como la asistencia técnica del Banco Mundial, la financiación del Fondo para el Apoyo a la Paz y el Posconflicto de la Embajada de Suecia y el apoyo de Confecámaras, para lograr la financiación del proyecto denominado Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno para implementar los MASC a nivel territorial en zonas PDET, por un valor de doscientos cuarenta mil dólares (\$USD 240.000).

MinJusticia resalta que la implementación del proyecto en mención está dirigido a crear la capacidad de resolución de conflictos en materia agraria en los municipios PDET, formando funcionarios públicos y líderes comunitarios en esta materia y que, adicionalmente, las entidades que hacen parte del proyecto diseñan jornadas de conciliación agraria en las zonas

donde se realizan las capacitaciones. En la respuesta se destacan los ejercicios de capacitación y conciliación en los siguientes municipios:

- Ituango (Antioquia): en 2019 se llevó a cabo la formación de 28 funcionarios públicos, provenientes de los distintos municipios PDET de la Subregión del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Posteriormente, se realizó la sesión local de formación en conciliación para la resolución de conflictos relacionados con la tierra, dirigida a líderes comunitarios, funcionarios locales y representantes de Juntas de Acción Comunal. En el marco de esta actividad se recibieron 8 solicitudes de conciliación.
- Ríoblanco (Tolima): en octubre de 2019 se llevó a cabo proceso de formación en la que participaron 21 personas.
- Santa Marta (Magdalena): en octubre de 2019 se realizó la jornada de formación en MASC con la participación de 60 personas dentro de los que se encontraban conciliadores, docentes y estudiantes de la Universidad del Magdalena.
- Ciénaga (Magdalena): en noviembre de 2019 se realizó jornada de conciliación de asuntos agrarios, la cual se desarrolló en el marco de la alianza entre el MinJusticia y del Derecho, la ANT, la SNR, la FAO y la Universidad del Magdalena, en el marco de esta jornada se atendieron 49 casos provenientes del programa de formalización de la ANT en el municipio.

A juicio de la Procuraduría, es necesario que el Gobierno Nacional, establezca con claridad que MASC decidirá adoptar para la solución de conflictos derivados del uso y tenencia de la tierra, si exclusivamente se empleará la figura de la conciliación o se considera adoptar otros mecanismos. Igualmente, es importante que adelante las gestiones necesarias con el fin de cumplir lo establecido por el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 y que fue ratificado por la Corte Constitucional en Sentencia C-073 de 2018, en el sentido de concertar en el marco de la Mesa Permanente de Concertación (MPC) y Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI), los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas, concertación que, por disposición de la Corte Constitucional, se extiende a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales del país.

Por otro lado, se recomienda analizar el documento técnico sobre los MASC para el Plan Decenal del Sistema de Justicia que expidió el DNP en 2016, y en el que entre otras hace

referencia a la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (GENNJI), donde señala que de las 306.080 personas que acudieron ante particulares para resolver los conflictos, solo el 10,1% de las personas acudieron a conciliadores de centro de conciliación, y solo el 2,9% de las personas acudieron a un centro de conciliación y arbitraje. Antes de acudir a estas instituciones, las personas decidieron en un 78% ir a las oficinas de quejas y reclamos; juntas de acción comunal o a familiares y amigos<sup>18</sup>. Este diagnóstico debe contrastarse con los resultados de la conciliación en los territorios rurales, así se podrá determinar si efectivamente con los mecanismos ya existentes, se está cumpliendo con lo establecido en el Acuerdo de Paz y específicamente en el indicador A.12 del PMI, en el sentido de contar con mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento, o si por el contrario se debe considerar la creación de nuevos mecanismos, lo que a la luz de la Sentencia C-073 de 2018 es una facultad exclusiva del poder legislativo.

Sobre los mecanismos de promoción que se han implementado para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/u otros mecanismos para solucionar conflictos de uso y tenencia, creados y en funcionamiento (A.G.6 PMI), MinJusticia señala que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, adelanta una estrategia que incluye acciones para el cumplimiento de los indicadores del PMI a través del Programa Nacional de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición y el Programa de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana. Dentro de los resultados del año 2019, señalan que se capacitaron y avalaron como conciliadores en equidad 315 personas, de las cuales 184 son mujeres y 131 hombres.

Adicionalmente, aclaran que quienes han venido atendiendo asuntos agrarios han sido los conciliadores en equidad, poniendo de presente que son los operadores de justicia que más presencia tienen en el territorio. Sin embargo, señalan carecer del registro total de actividades realizadas por los conciliadores en equidad a nivel nacional. Sobre el porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar

---

<sup>18</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento Técnico sobre los Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PLAN%20DECENAL%20IMAGES/DocPropuestas/DoctecMRCPDSJ.pdf>. Consulta realizada el 04 de agosto de 2020.

conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra (A.G.7), mencionan que 45.725 mujeres solicitaron servicios de conciliación en las casas de justicia y centros de convivencia de justicia para el año 2019 y que en el mismo año, 3.808 mujeres acudieron a la conciliación en equidad en casas de justicia para solucionar conflictos relacionados con asuntos agrarios y de uso y tenencia de la tierra.

Con respecto al acceso de las mujeres y sus organizaciones como operadoras y beneficiarias de la conciliación en derecho, en equidad y otros MRC, se recomienda definir una línea base que permita analizar el cumplimiento de las metas y el impacto en los territorios, así como informar y visibilizar las actividades que están realizando las mujeres como operadoras de justicia en los territorios. De la misma manera, se recomienda actualizar las cifras periódicamente, pues no se remitió información que refleje el avance para el año 2020.

### Catastro multipropósito

El Acuerdo de Paz concibe la formación y actualización del catastro, como el medio para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra que permita el desarrollo agrario integral, el incremento del recaudo efectivo del impuesto en los municipios, la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra.

El Acuerdo de Paz señala que el cumplimiento de estos propósitos se realizará mediante:

- i) la implementación de un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal; ii) el apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios; iii) la garantía de una amplia y efectiva participación ciudadana; iv) un sistema para que los municipios liquiden, cobren y recauden efectivamente el impuesto predial; v) la adecuación normativa para que los municipios fijen las tarifas del impuesto predial en desarrollo del principio de progresividad; y vi) incentivos a los municipios incluyendo, cuando sea necesario, transferencias a las finanzas municipales, para que adopten exenciones al impuesto predial para las personas beneficiarias de los programas de acceso y para los pequeños productores.

Con el fin de avanzar en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo de Paz, en el año 2016 se expidió el Conpes 3859, en el que se establecieron los lineamientos de política para la implementación de un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable,

consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información. Se determinó que la implementación de la política se realizaría en dos fases: i) Pilotaje en 2016 para probar esquemas de articulación institucional, esquemas de tercerización, estándares y especificaciones técnicas y tecnológicas, y calibrar costos y tiempo; y ii) Expansión, que partiría de los resultados de los pilotos para ajustar metodologías e instrumentos y escalar la política y el levantamiento del catastro en la totalidad del territorio a 2023.

De acuerdo con lo establecido en el Conpes 3958 de 2019, la política de catastro multipropósito planteada en el Conpes 3859 logró avances importantes en cuanto a la fase piloto, pero tuvo dificultades en la fase de expansión, entre otras, la no expedición de la ley de catastro y los retrasos en la ejecución de los pilotos, lo que impidió la culminación de varias de las acciones de política.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2019 se expidió el Conpes 3958 que desarrolla la estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito. En este documento se desarrolla un plan de acción a siete años (2019-2025) que contempla el aprovechamiento de la información catastral y de las capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional, para así lograr la actualización gradual y progresiva de la información catastral del país. Se propone pasar del 5,68 % del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60 % en 2022 (que incluye el 100% de los municipios PDET) y posteriormente al 100 % de cobertura en 2025, con un enfoque multipropósito, y previendo mecanismos para la sostenibilidad financiera y su actualización de manera permanente.

La Procuraduría resalta la recomendación incorporada en el Conpes 3958 de 2019, en la que se solicita al DANE proponer los cambios normativos necesarios para definir la gestión catastral como un servicio público, fortalecer al IGAC como máxima autoridad catastral, gestor catastral de última instancia y regulador catastral, para lo cual resulta fundamental cumplir con el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales para asumir la gestión catastral y para aprovechar la información catastral en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Estas recomendaciones se materializaron a través del artículo 79 de Ley 1955 de 2019 PND, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" que establece que la gestión catastral es un servicio público cuyo objeto es la adecuada formación, actualización, conservación y

difusión de la información catastral, así como los procedimientos del enfoque catastral multipropósito y en el Decreto 148 de 2020 “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”, que señala entre otras:

*“(…) La gestión catastral es un servicio público que comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, por medio de los cuales se logra la identificación y mantenimiento de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país. La gestión catastral tiene implícito el enfoque multipropósito, el cual contribuye en la conformación de un sistema catastral integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio (...).”*

En este mismo Decreto se determina que los gestores catastrales son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el IGAC y el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales, los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral. Así mismo, es gestor catastral la ANT.

Este avance también es resaltado en el Cuarto informe del Instituto Kroc, sin embargo, llama la atención sobre los desafíos de coordinación entre el nivel nacional y territorial, pues para noviembre de 2019, más de 120 entes territoriales solicitaron hacer parte de la actualización mediante la figura de gestor catastral. En la actualidad, como parte de este proceso de descentralización, el IGAC ha acreditado como gestores catastrales a las áreas metropolitanas de Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y la Virginia) y de Bucaramanga (Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta) mediante las resoluciones 937 y 1267 de 2019, respectivamente. Finalmente, los operadores serán personas jurídicas de derecho público o privado, que podrán ser encargadas de la elaboración de los insumos requeridos para la actividad catastral<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Dejusticia. Catastro para la Paz. Tensiones, problemas, posibilidades. Documentos 59. junio de 2020.

Sobre el fortalecimiento de la gestión catastral en los territorios, el Instituto Kroc menciona que el catastro multipropósito representa una oportunidad de modernizar y fortalecer el Estado desde lo local y en el largo plazo, especialmente en los lugares donde éste es más débil, destacando que, de complementarse, se incrementaría la capacidad fiscal de los municipios para cobrar el impuesto predial, lo cual mejoraría sus finanzas. Desde una perspectiva de implementación, esto generaría nuevos recursos para hacer viable el cumplimiento de los PDET y otros temas del Acuerdo que requieren recursos adicionales.

En materia de catastro multipropósito, el PMI contempla el indicador Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado (A.13), con meta a 2023, sin embargo, a la fecha no se ha definido una línea base, ni se cuenta con la ficha técnica en el SIPO, que permita hacer un análisis del avance de este indicador.

De conformidad con el Acuerdo, el compromiso era avanzar en la formación y/o actualización del catastro en un plazo de 7 años con resultados tempranos en los municipios PDET. No obstante, teniendo en cuenta lo establecido en el Conpes 3958 de 2019, la meta es alcanzar el 100% del territorio nacional con catastro formado y/o actualizado para el 2025. Adicionalmente, en el Pacto por la descentralización del PND, se definieron los siguientes indicadores asociados:

- Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado. Línea base: 6%. Meta cuatrienio: 60%.
- Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado. Línea base: 0%. Meta cuatrienio: 100%.
- Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro. Línea base: 0%. Meta cuatrienio: 100%.

Según cifras del DNP con corte al 1 de enero de 2019, el 66 % del territorio nacional tenía información catastral desactualizada, el 28,32 % no contaba con formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional tenía información actualizada (IGAC, 2019). Para enero de 2020, el 2,30% del territorio esta actualizado (5.955.672 predios y 49 municipios); el 28,32% del área esta sin formar (80 municipios) y el 69,38% esta desactualizado (10.279.078 predios y 993 municipios). Con respecto al estado catastral actual en los municipios PDET solo el 1,82% del área de los municipios PDET esta actualizado (61.572 predios y 4 municipios); el 29,45% del área está sin formar (32 municipios); y el 68,73% está desactualizado (1.632.423 predios y 134 municipios).

En el Primer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría resaltó la adopción de una nueva política de catastro multipropósito, incluida dentro del PND 2018-2022 y aprobada mediante el Conpes 3958 de 2019, que establece la actualización gradual y progresiva de la información catastral y el Conpes 3951 de 2018, por el cual se aprueba un crédito por USD \$150 millones con el Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para este propósito. Igualmente, manifestó su preocupación frente al avance de los 23 pilotos que estaba previsto ejecutar, y las deficiencias en la coordinación interinstitucional y de planeación para la expansión del Catastro multipropósito.

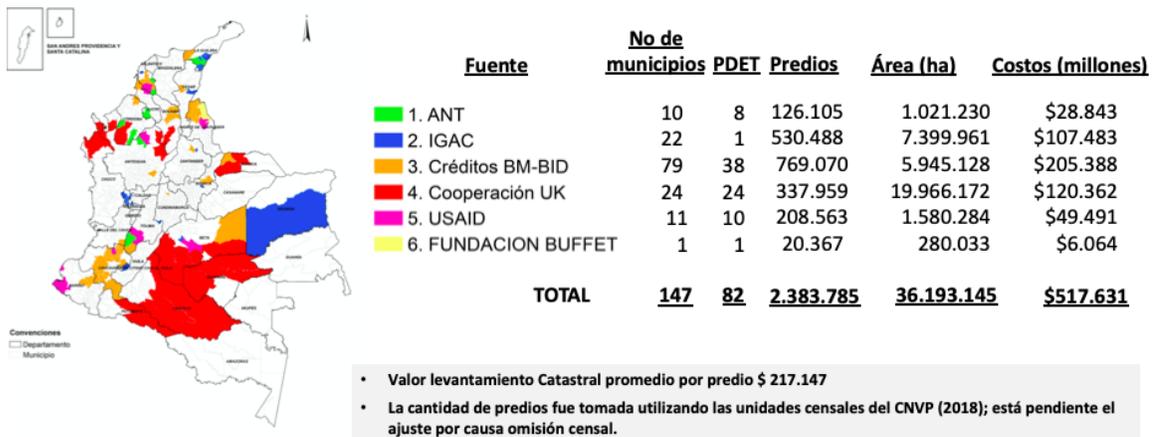
Por otro lado, en junio de 2019, la Contraloría General de la República emitió el informe de auditoría de cumplimiento a la implementación del Catastro Nacional con enfoque multipropósito, en el que dentro de sus hallazgos se destacan la necesidad de crear el Comité de Catastro y Registro y avanzar en los pilotos municipales, pues los resultados de los mismos no reflejaban un avance significativo en la gestión.

- Con respecto a los avances en este tema, es importante mencionar que la política del Catastro Multipropósito está integrada por las siguientes fases:
- Clasificación de municipios (priorización de municipios, kit territorial, gestión de comunicaciones con entidades territoriales).
- Modernización institucional (reforma IGAC, procesos ANT, modelo de Inspección, Vigilancia y Control en la SNR).
- Financiación (créditos catastro, gestión de cooperaciones, recursos propios entidades territoriales).
- Levantamiento de catastro (habilitación gestores catastrales, levantamiento PDET, levantamientos otros municipios).

A la fecha y con financiación proveniente de diferentes fuentes, el Gobierno Nacional cuenta con recursos para avanzar en la actualización catastral de 147 municipios. De acuerdo con el DANE, los 147 municipios alcanzan un aproximado de 2.383.785 predios, que cubren un área de 36.193.145 hectáreas (que equivalen a 32% del área del país).

Figura 1. Cobertura de la política de catastro multipropósito

Cubrimiento de municipios de todo el país.



Fuente: DNP. Comité Directivo de créditos catastro multipropósito 1ra sesión. Octubre de 2019.

En octubre de 2019, se instaló el Comité Directivo de las operaciones de crédito externo con el BM y el BID para financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, aprobar el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) y definir los municipios beneficiarios en el desarrollo de la operación. En el marco de esta sesión, se decidió que 79 municipios serían priorizados para la ejecución de los créditos del BM y BID (38 de ellos corresponden a municipios PDET), de los cuales 5 tienen catastro actualizado, 67 desactualizado y 7 no tienen formación catastral, siendo 14 años el promedio de desactualización de los municipios.

Figura 2. Municipios priorizados para los créditos BID-BM



Fuente: DNP. Comité Directivo de créditos catastro multipropósito 1ra sesión. Octubre de 2019.

De la misma manera, en el marco de este Comité Directivo, se definieron los 13 municipios que serían intervenidos en el año 2020.

Figura 3. Plan de trabajo 2020 operación de catastro multipropósito créditos BM-BID

Según criterio de oportunidad: por contar con insumos del IGAC para iniciar trabajo.



Departamento	Municipio	Área total municipio (Ha)	No Predios	PDET	VALOR CATASTRO + CARTO TOTAL (millones)
BOLIVAR	MAHATES	44.041	10.530		\$2.532
BOYACA	BETÉTIVA	12.702	4.774		\$1.267
BOYACA	CERINZA	7.375	5.453		\$1.335
BOYACA	GAMEZA	11.984	6.840		\$2.052
BOYACA	SATIVASUR	6.351	1.703		\$423
BOYACA	SOCOTÁ	63.205	11.549		\$2.829
BOYACA	SOCHA	16.696	7.581		\$1.736
BOYACA	TASCO	21.511	6.661		\$1.634
CAUCA	MORALES	42.818	14.314	1	\$3.956
CAUCA	PIENDAMÓ	17.508	16.972	1	\$3.950
<b>TOTAL</b>		<b>244.192</b>	<b>86.377</b>	<b>2</b>	<b>\$21.717</b>
		<b>Ejecución IGAC (millones)</b>		<b>Ejecución ANT (millones)</b>	
		<b>\$12.055</b>		<b>\$7.873</b>	

Fuente: DNP. Comité Directivo de créditos catastro multipropósito 1ra sesión. Octubre de 2019.

Con respecto al levantamiento catastral en territorios con presencia de comunidades étnicas el PMI contempla tres indicadores. Sobre el particular, el Comité Directivo determinó que se debe contar con un instrumento metodológico, con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral en estas comunidades, como requisito para el desembolso de recursos de los créditos para levantamiento en campo.

En el informe de Gestión de la Consejería para la Estabilización con corte a mayo 2020, se menciona que han participado en las mesas de construcción de los lineamientos étnicos para el catastro multipropósito, con el fin de atender la alta incidencia de los territorios étnicos en los municipios PDET, resaltando que la ART ha ofrecido apoyo, en cuanto a: comunicación asertiva, identificación metodológica para la captura gráfica de los posibles traslapes de territorios en campo y, asistencia técnica para estudiar la forma en la que los escenarios de protocolización y consulta previa del Catastro Multipropósito puedan ser adecuadamente articulados con la estrategia de implementación del PDET, incluyendo el Mecanismo Especial de Consulta (MEC).

En lo corrido del año 2020, el Comité se ha reunido mensualmente con el fin de realizar seguimiento a los avances de las operaciones del crédito BM-BID. En marzo de 2020 se presentó el avance mensual de la ejecución, en el que se resalta que el DANE manifestó la

importancia de contar con un sistema de seguimiento que permita identificar tareas, tiempos, responsables y alertas. Por otro lado, se resaltó la importancia de consultar los actores responsables de la evaluación de las condiciones de seguridad para iniciar el levantamiento de insumos en los municipios priorizados.

Según información remitida por la ANT, este proyecto avanza de la siguiente manera en 13 municipios donde la ANT hará catastro multipropósito con fines de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el marco del crédito con el BM y BID (aunque algunos de los municipios no coinciden con los que fueron aprobados en el plan de trabajo para el año 2020, se considera favorable la inclusión de municipios PDET en este nuevo plan de trabajo):

**Tabla 6. Avance del catastro multipropósito en desarrollo de los créditos BM-BID**

No.	Municipio	Estado POSPR	PDET		Plan de trabajo 2020		Estado Desminado
			SI	NO	SI	NO	
1	Mahates	Formulado, pendiente socialización y aprobación		X	X		Sin presencia y/o sospecha de minas
2	Piendamó	En formulación	X		X		Intervenido y libre de sospecha de minas
3	Almaguer	Se formulará en 2020		X		X	Pendiente de priorización
4	María la Baja	Se formulará en 2020	X			X	Pendiente de priorización
5	Morales	Se formulará en 2020	X		X		Pendiente de priorización
6	Cajibío	Se formulará en 2020	X			X	Asignado con operaciones suspendidas
7	Caloto	Se formulará en 2020	X			X	Asignado con operaciones suspendidas
8	Piamonte	Se formulará en 2020		X		X	Fue declarado libre de sospecha de minas, pero en octubre de 2019 se presentó una víctima
9	Miranda	Se formulará en 2020	X			X	Asignado con operaciones suspendidas
10	Balboa	Se formulará en 2021	X			X	Asignado con operaciones suspendidas, 1 víctima en 2017
11	Mercaderes	Se formulará en 2021	X			X	Intervenido y libre de sospecha de minas
12	Patía	Se formulará en 2021	X			X	Por priorizar, 2 víctimas en 2019
13	Sucre	Se formulará en 2021		X		X	Sin presencia y/o sospecha de minas

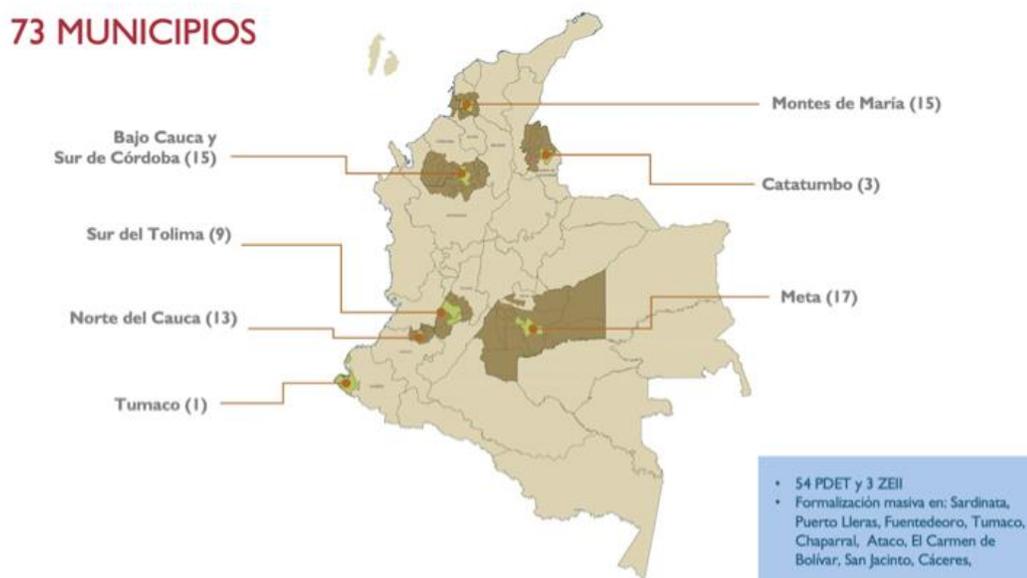
Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la ANT y la OACP. Mayo de 2020.

Con respecto a las labores de Desminado Humanitario en estos 13 municipios y que resultan fundamentales para que el catastro avance y se elimine el riesgo para las comunidades que los habitan, es importante resaltar que solo 5 no tienen reporte de sospecha y/o presencia de minas antipersonal, 4 se encuentran pendientes por priorización

de actividades de desminado y 4 se encuentran asignados, pero con operaciones suspendidas.

Adicionalmente, USAID ha estructurado el Programa Nuestra Tierra Próspera, el cual tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de hogares rurales para un desarrollo económico lícito basado en la tenencia de la tierra, programa que priorizó 73 municipios, 54 de ellos PDET y 3 de ellos que coinciden con ZEII.

**Figura 4. Municipios priorizados por el Programa Nuestra Tierra Próspera**



Fuente: USAID. Marzo de 2020

La ANT informó que en el 2020 iniciará en el marco de la implementación de POSPR el barrido predial en Cáceres (Antioquia), Ataco (Tolima) y San Jacinto (Bolívar); y en el 2021 avanzarán en la operación de barrido predial en los municipios de Puerto Lleras (Meta) y Chaparral (Tolima). De otro lado, en el 2020 formularán los POSPR en Tumaco (Nariño), Santander de Quilichao (Cauca), Carmen de Bolívar (Bolívar) y Fuente de Oro (Meta).

**Tabla 7. Avance del catastro multipropósito en desarrollo del programa Nuestra Tierra Próspera**

No.	Municipio	Estado POSPR	PDET		Estado desminado
			SI	NO	
1	Cáceres	Formulado y aprobado, pero se suspendió mediante Res. 6060 de 2018	X		Por priorizar, fue declarado ZEII, 2 víctimas en 2018
2	Ataco	Formulado y aprobado	X		Intervenido y libre de sospecha de minas
3	San Jacinto	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
4	Puerto Lleras	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
5	Chaparral	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
6	Tumaco	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Por priorizar, fue declarado ZEII, 6 víctimas en 2017, 43 en 2018, 36 en 2019, 5 a abril de 2020.
7	Santander de Quilichao	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Asignado con operaciones suspendidas
8	Carmen de Bolívar	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Asignado con operaciones suspendidas
9	Fuente de Oro	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta		X	Sin presencia y/o sospecha de minas

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la ANT y la OACP. Mayo de 2020.

El cronograma definido entre USAID y ANT para la implementación de este Programa para el año 2020, incorpora varias etapas dentro de las cuales se encuentra la definición de una

estrategia de desminado. Como se evidencia en el cuadro, de los 9 municipios priorizados para los años 2020 y 2021, solo 2 están libres de sospecha de minas, 5 se encuentran asignados para el desarrollo de actividades de desminado humanitario y 2 que coinciden con áreas ZEII y que han reportado 92 víctimas de minas antipersonal en los últimos 3 años, no han sido priorizados para actividades de desminado humanitario o limpieza de minas antipersonal.

Es importante mencionar que a la fecha no se ha incorporado en la agenda de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH), creada mediante el Decreto 3750 de 2011 con el fin de definir las zonas del país donde se realizarán actividades de desminado humanitario, el análisis de los municipios priorizados en este programa para definir las acciones a implementar con el fin de facilitar el avance de los POSPR. El 14 de abril de 2020, la Procuraduría solicitó a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), incorporar en los temas de análisis de la IIDH los municipios priorizados en el programa Nuestra Tierra Próspera, recibiendo como respuesta que se solicitaría información sobre las condiciones de seguridad al Comando General de las Fuerzas Militares.

A la fecha de cierre del presente documento, se informó por parte de la OACP que se había adelantado una actualización municipal, en el que se incluye la variable de seguridad, lo que permitirá tener un mejor diagnóstico en los municipios priorizados por el proyecto BM-BID y el programa Nuestra Tierra Próspera.

Por lo anterior, la Procuraduría considera necesario que la ANT en coordinación con la OACP y el MinDefensa, definan estrategias de intervención de desminado humanitario y/o militar, que permitan acompañar las labores del catastro multipropósito, para garantizar el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional.

Sin lugar a dudas, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID 19 va a representar un retraso en el cumplimiento de las ambiciosas metas planteadas por el Gobierno, tanto por las dificultades para realizar el levantamiento de la información catastral, como por los eventuales problemas en la financiación, por lo que se considera tener en cuenta la recomendación del DANE a la ANT, IGAC, SNR, en el sentido de implementar un sistema de seguimiento que permita identificar tareas, tiempos, responsables y alertas, tanto para el proyecto BM-BID como para el programa Nuestra Tierra Próspera.

## Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

El Acuerdo de Paz establece que, con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupa, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y bien vivir, bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible, el Gobierno Nacional, desarrollará en un plazo no mayor de dos años un Plan de Zonificación Ambiental (PZA) que debe delimitar la frontera agrícola, permitir actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional.

Adicionalmente, el Acuerdo de Paz señala que el Gobierno debe apoyar a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental. Igualmente, y con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, el Acuerdo de Paz establece que el Gobierno debe adoptar medidas y crear los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el PZA.

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)<sup>20</sup>, la frontera agrícola se define como “el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley o el reglamento”. También señala que la frontera agrícola se constituye en un referente a escala nacional, para orientar la formulación de política pública y focalizar la gestión e inversiones del sector agropecuario y de desarrollo rural, además de promover el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la

---

20 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Identificación general de la frontera agrícola en Colombia. Escala 1:100.000. Disponible en: [http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Projects\\_Documents/IDENTIFICACION%20GENERAL%20DE%20LA%20FRONTERA%20.pdf](http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Projects_Documents/IDENTIFICACION%20GENERAL%20DE%20LA%20FRONTERA%20.pdf). Consulta realizada el 24 de junio de 2020.

propiedad rural, y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias. Asimismo, contribuye a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental. Se convierte en un insumo base para considerar dentro de la zonificación ambiental para el diseño de las estrategias orientadas al cierre de la frontera agrícola.

En el PMI se estableció en el indicador A.E.18, que para el año 2018 se contaría con el Plan Nacional de Zonificación Ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos. Este indicador cuenta con ficha SIPO, y los avances que se analizarán más adelante están relacionados con la estructuración de bases técnicas de zonificación ambiental. Igualmente, en el indicador A.17. se señaló que para el mismo año existiría un porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental, que serían zonificados de forma participativa, este indicador también tiene ficha SIPO y se menciona como avance para abril de 2020, el ejercicio de las bases técnicas de Zonificación Ambiental en la totalidad de las extensiones territoriales de los 170 municipios pertenecientes a las 16 subregiones PDET, sin excluir los territorios colectivos.

Adicionalmente, el PMI establece el indicador denominado Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos (A.349), que vence en el año 2031 y cuenta con ficha SIPO y está relacionado con el Pacto por la sostenibilidad del PND. De la misma manera, el indicador A.418 del PMI determina que para el año 2031 se dispondrá de acuerdos para la conservación con familias que actualmente colindan o están dentro de las áreas de especial interés ambiental, este indicador cuenta con ficha SIPO y está asociado al Pacto por la sostenibilidad del PND.

En el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría señaló que el PZA era el instrumento indicativo de referencia para entidades como las corporaciones autónomas, el cual debe ser tenido en cuenta dada su metodología participativa de las comunidades y la escala de 1 a 100.000. Igualmente, resaltó la importancia del PZA para la implementación de los planes nacionales, para el ordenamiento ambiental de las subregiones PDET, y para la focalización que la ANT realiza en áreas susceptibles de

adjudicación y formalización, en la medida que zonifica las Áreas de Especial Interés ambiental (AEIA).

Con respecto al PZA, en abril de 2020 MADS informa que en el año 2019 se formuló la primera versión, la cual se ha venido ajustando en sus diferentes componentes y aún se encuentra en proceso de cierre técnico por parte de la Consejería para la Estabilización y el DNP. Adicionalmente, señalan que el PZA es indicativo y orientador y que está siendo discutido al interior del Gobierno Nacional, con el fin de determinar su naturaleza e instrumento de adopción y verificar el tipo de acto administrativo para su adopción ya que se encuentra soportado por el Acuerdo de Paz, así mismo, mencionan que al adoptar el PZA mediante un acto administrativo, las entidades territoriales podrían entenderlo como una determinante ambiental rígida de superior jerarquía que restringe el desarrollo.

Por otro lado, en el informe del mes de mayo de 2020, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, menciona, como veremos más adelante, que el PZA se encuentra en etapa de formulación.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido en el PMI (A.E.18), la Procuraduría considera que más allá de las discusiones sobre el tipo de acto administrativo mediante el cual se debe adoptar el PZA, es importante avanzar en el cierre técnico y demás ajustes que se estén realizando por parte del Gobierno Nacional. Lo anterior, teniendo en cuenta que el PZA debía estar expedido para el año 2018 y como lo resalta el MADS, este se convierte en un criterio orientador de los PNS.

Con respecto al cumplimiento del indicador Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa (A.17), MADS señala que sobre un total de 170 municipios priorizados pertenecientes a las 16 subregiones de PDET (39'077.276 hectáreas, 34.3% del territorio nacional continental), este indicador mide el número de municipios que cuentan con una zonificación ambiental participativa. Las subregiones y municipios de PDET se encuentran bajo la jurisdicción de 19 departamentos y 20 corporaciones ambientales regionales, y de acuerdo con esa cartera el proceso de participación institucional, consistió en talleres de socialización, discusión y validación de la zonificación ambiental indicativa realizados por MADS y PNUD (2016, 2017, 2018), y el proceso de participación comunitaria se realizó en el marco de las Mesas subregionales ambientales de cada subregión de PDET realizadas por la ART, en las que se expuso y se

sometió a discusión la zonificación ambiental indicativa, con representantes comunitarios de los PDET.

Sobre el avance del indicador denominado Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos (A.E.18), MADS menciona que, a partir de los objetivos estratégicos enunciados en el Acuerdo de Paz, se estructuraron los objetivos del plan, las líneas estratégicas y un plan de acción, que identifica las acciones interinstitucionales de corto, mediano y largo plazo para la gestión ambiental y territorial de las subregiones y municipios PDET, como referente de ordenamiento ambiental subregional y local. Se da cuenta de la formulación del plan y de las bases técnicas que lo soportan, mediante la elaboración de un documento soportado por documentos base y cartografía a escala 1: 100.000 de la zonificación ambiental indicativa de cada una de las 16 subregiones y 170 municipios de PDET. Adicionalmente, señalan que las bases técnicas de la Zonificación Ambiental se realizaron para la totalidad de las extensiones territoriales de los 170 municipios pertenecientes a las 16 subregiones PDET, sin excluir a los territorios colectivos.

La Procuraduría reitera la importancia de avanzar en las actividades que sean necesarias para contar con el PZA. Igualmente, considera necesario que se aclare si el PZA será expedido formalmente, o si debe entenderse que las bases técnicas de zonificación ambiental son las que permitirán el cumplimiento de los objetivos y metas plasmadas en el Acuerdo de Paz y en el PMI. De la misma manera, es importante recordar que, en el Acuerdo, se determinó que el PZA debe delimitar la frontera agrícola, permitir actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, por lo tanto, al no limitarse este objetivo a algunas zonas del territorio, es fundamental contar con una estrategia que garantice la zonificación de todas las zonas rurales del país.

## Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina

El Acuerdo de Paz establece que el Gobierno Nacional deberá concertar con las comunidades, promover el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)<sup>21</sup>, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, con el fin de que cumplan con el propósito de

---

<sup>21</sup> La figura de ZRC creada en 1994, se definen en la ley 160 de 1994 como áreas de estabilización de la frontera agrícola y fortalecimiento de la economía campesina, fue organizada para ayudar a superar los conflictos sociales en el campo; sus funciones quedaron definidas en el decreto 1777 de 1996

promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal.

En el PMI se señala en el indicador A.22 que para el año 2031 se contará con los Planes de Desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas, este indicador no tiene ficha SIIPO ni está relacionado con indicadores del PND.

En abril de 2020, la ANT informó sobre las gestiones adelantadas para el desarrollo y/o fortalecimiento de los Planes de Desarrollo de las ZRC constituidas, entre los avances más significativos, se destacan: i) la promoción de procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad a personas naturales en la ZRC del Guaviare, Valle del Río Cimitarra y Perla amazónica; ii) la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible y actualización del estudio de sustracción del bajo pato para la ampliación de la ZRC de la Cuenca del Río Pato y Valle Balsillas; iii) Jornadas de diagnóstico, caracterización y prospección territorial en el área de posible traslape entre el resguardo Nukak y la ZRC del Guaviare; iv) la actualización cartográfica de las ZRC.

Por otro lado, se menciona la realización de tres mesas técnicas en todas las ZRC durante el año 2018, pero sin resaltar los compromisos de las mismas y el impacto en el desarrollo y/o fortalecimiento de los planes de desarrollo en las ZRC constituidas, tampoco se informa si este ejercicio tuvo algún impacto o materialización en el año 2019 y 2020.

Igualmente, se destaca como avance que en el 2018 se elaboró una propuesta de Decreto para la modificación del marco normativo que regula las ZRC, para la fecha de cierre del presente informe, la ANT informó que este trabajo interinstitucional, continúa en desarrollo.

Menciona la ANT un Convenio de cooperación con la FAO, mediante el cual se realizó una evaluación de resultados a las ZRC constituidas, encaminada a realizar ajustes programáticos de manera que se pueda dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 160 de 1994. Resalta la ANT, que este Convenio permitirá orientar una ruta de acción en materia de Políticas Públicas para continuar el apoyo a esta figura de ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio.

De acuerdo con la información suministrada por la ANT, se viene trabajando en el fortalecimiento de esta figura a través de las siguientes acciones:

- Creación de una ZRC en la región de Montes de María.

- Expedición de dos actos administrativos que posibilitan el inicio formal de procesos de constitución de ZRC en los departamentos de Valle del Cauca y Cauca.
- Gestión a solicitudes de constitución de ZRC.
- Inclusión en el Plan de Acción 2020 de la atención a procesos de constitución ZRC en las regiones de Catatumbo, Valle del Cauca y Cauca.

Adicionalmente, se incorporan resultados sobre las jornadas FISO adelantadas en el año 2018 en las ZRC Guaviare y Valle del río Cimitarra, Arenal, Morales y Cabrera, no obstante no se reportaron jornadas FISO en otras ZRC para los años 2019. Para el año 2020 y como consecuencia de la emergencia sanitaria derivada del COVID – 19, la ANT informa que no ha sido posible adelantar jornadas FISO en los territorios y que para la vigencia 2021 se adelantarán estas jornadas en territorio conforme a las solicitudes de las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría recomienda a la ANT avanzar en los planes de desarrollo de las ZRC, realizar un seguimiento que permita su actualización e implementación, actualizar la información y aprovechar los convenios que se suscriban con otras entidades en beneficio de las comunidades de estas zonas.

Con respecto a los avances y acciones que se han realizado en relación con la constitución de nuevas ZRC, la ANT informa que en relación con el capítulo Cauca a excepción del municipio de Santa Rosa, se han promovido espacios de diálogo y coadyuvancia interinstitucional e intersectorial en clave de apoyar las aspiraciones territoriales, sin embargo, las actividades no se encuentran desagregadas por años y la mayoría de los avances para la constitución de esta ZRC se presentaron en el año 2017.

Sobre el proceso del Capítulo Cauca, municipio de Santa Rosa y aunque el proceso inicio en el 2014 y en el 2018 mediante la Resolución no. 1760 se inició el trámite administrativo de constitución, se menciona que a diciembre de 2019 se estaba en etapa de seguimiento a acuerdos. Se informa que se realizó la formulación y socialización del plan de desarrollo sostenible pero no se establecen las fechas, lo mismo sucede con el capítulo Valle del Cauca, municipio de Pradera cuya resolución de inicio de trámite administrativo se expidió en el 2018, sin que se defina que sucedió durante el año 2019 y cuál es el avance en el 2020.

En relación con el capítulo Catatumbo de Norte de Santander, se mencionan algunas actividades derivadas de la Sentencia T-052 de 2017, sin que se desagregue que trámites se han adelantado para cada año desde el 2017 así como el estado actual.

De acuerdo con lo anterior, no se evidencia un seguimiento detallado al tema por parte de la ANT, ni avances representativos desde el año 2018, por lo tanto, se recomienda a la ANT establecer un plan de acción en el que se establezcan objetivos, metas y fechas para el avance en los trámites de las solicitudes de constitución de nuevas ZRC.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- Se evidencia un rezago histórico de procesos agrarios y solicitudes de adjudicación y formalización de tierras pendientes por resolver, lo que ha llevado a la ANT a concentrar los esfuerzos administrativos y presupuestales de la entidad por caracterizar, adelantar las verificaciones técnicas, sistematizar y digitalizar los respectivos expedientes, que permitan determinar las actuaciones administrativas para avanzar en la resolución efectiva de los casos. Esta situación ha limitado los avances del cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo de Paz relacionadas con el acceso a la tierra.
- A la fecha de corte de este informe, los dos indicadores del PMI con metas trazadoras del pilar de ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, tales como: entrega de tierras con cargo al Fondo de Tierras y formalización de la propiedad rural, medidos en número de hectáreas, continúan sin ficha técnica para efectos del reporte en el SIPO.
- Se resalta como avance que las entidades del sector agrario, específicamente el MADR, UPRA y ANT hayan llegado a un consenso sobre los conceptos y fuentes para el reporte de la adjudicación de tierras de los 3 millones de hectáreas y de los 7 millones de hectáreas formalizadas definiendo, en síntesis, que para el primero, se tendrán en cuenta los procesos de adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales por la vía de asignación de derechos y para la segunda meta, se tendrán en cuenta además de los procesos de formalización de bienes privados, la adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos.
- Pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional por la definición de una nueva política de ordenamiento social de la propiedad rural basada en atender de manera masiva y eficiente las situaciones jurídicas relacionadas con el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural en zonas focalizadas, se mantiene la priorización

del modelo de atención por demanda. Esta afirmación se sustenta en que: la focalización para la ejecución de los POSPR se concentra en un bajo número de municipios (56), de los cuales 41 de ellos tienen POSPR formulados; no se evidencia gestión alguna por levantar las suspensiones de los 7 municipios que se encuentran en ese estado; se emitió la Resolución 915 de 2020 para determinar la viabilidad de la ejecución del modelo de atención por oferta y; por último, a la fecha solo en un municipio, Ovejas (Sucre), se encuentra desarrollada e implementada la política.

- En particular, la puesta en marcha de la Resolución 915 de 2020 genera un retroceso en las acciones de política pública relacionadas con el acceso a la tierra y la gestión del uso del suelo, toda vez que sobre los municipios priorizados se validará la pertinencia o no del modelo de atención por oferta basada en determinantes asociados a las condiciones socioambientales de los territorios y la baja capacidad técnica y financiera de la ANT.
- A pesar de que el Fondo de Tierras dispone de más de 1 millón de hectáreas, se pudo identificar que, si bien no todos los bienes del fondo están caracterizados sobre los que ya cuentan con verificación técnica se determinó que se encuentran ocupados luego, atendiendo la definición de formalización enviada por la ANT, hacen parte de los procesos de adjudicación por la vía de reconocimiento de derechos y no de asignación de derechos de propiedad y, en esa medida, no aportan a la meta de adjudicación de 3 millones de hectáreas.
- A pesar de que al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral ha ingresado más de 1 millón de hectáreas, la mayor parte de estos bienes corresponden a bienes del Fondo Nacional Agrario y baldíos que ya habían sido transferidos por el INCODER en liquidación a la ANT. Adicionalmente, existe una baja gestión en cuanto al trámite de procesos agrarios de extinción, recuperación y clarificación para recuperar tierras en favor de la nación, teniendo en cuenta que la ANT tiene más de 30 mil casos pendientes por resolver de procesos agrarios, incluidos los 27.974 del Plan Nacional de clarificación ordenado por la sentencia T-488 de 2014.
- De los 172 predios ingresados al Fondo de Tierras por concepto de procesos agrarios de recuperación de baldíos por indebida ocupación, clarificación de la propiedad y extinción administrativa del dominio, las resoluciones que resuelven dichos procesos datan en su gran mayoría antes del 2015, es decir que, no corresponde a la gestión realizada en el marco del Acuerdo de Paz.

- Existe una baja disposición material y real de los bienes de extinción judicial de dominio transferidos por la SAE a la ANT, teniendo en cuenta que, de los 55 predios ingresados al Fondo por esta fuente, 34 presentan ocupaciones ilegales que la ANT no ha podido resolver.
- Los pocos avances del RESO, sin duda, inciden en los bajos resultados en materia de adjudicación y formalización de tierras. Pese a que se ha avanzado en la calificación e ingreso al registro de 26.644 solicitudes, que corresponde al 37% del total de reclamaciones, solo se han materializado, vías programas de formalización, 1.666 casos, de los cuales el municipio de Ovejas (Sucre) concentra el 85% de estos casos.
- De acuerdo con la información suministrada por la ANT se han formalizado y adjudicado 1.966.533 hectáreas con corte al 31 de marzo de 2020, sin embargo, es necesario que se presenten estos resultados en clave de la definición técnica sobre los conceptos de adjudicación y formalización con lo que ya cuenta las entidades del sector agrario. Por ello, la prioridad es que se avance con la formulación y estructuración de las hojas de vida de los indicadores relacionados.
- De acuerdo con los cálculos hechos por la Procuraduría corresponden 1.958.304,3 a formalización de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, y 8.230,7 a procesos de adjudicación.
- Del reporte de formalización de bienes baldíos, fiscales patrimoniales y entregas de subsidios a campesinos y comunidades étnicas correspondientes a 1.965.535,3 hectáreas en el marco del Acuerdo de Paz, el 55% (1.088.985) corresponden adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas a personas naturales que se hicieron antes del año 2000, y entre el 2000 y 2016, por lo que no es gestión realizada en virtud del compromiso agrario del punto 1.1. del Acuerdo, ya que se están reportando actuaciones de notificación y registro de resoluciones proferidas en vigencias anteriores.
- Preocupa que no se haya reglamentado el Subsidio de Acceso a la Tierra, pese las gestiones de la ANT y a que ya se tienen los lineamientos para su reglamentación generados la UPRA.
- MADR ya presentó la Línea Especial de Crédito para la compra de tierras aprobada por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con tasas de interés subsidiadas con el 3%, diferencial según el tipo de productor: mujeres rurales, medianos y pequeños productores. Pese a ello, no hay avances en su implementación.

- El Proyecto de ley para cumplir con el compromiso contenido en el Acuerdo de crear una Jurisdicción Agraria se presentó el 20 de julio de 2020, al ser una Ley Estatutaria que requiere un trámite especial para su aprobación, el seguimiento y el acompañamiento técnico al Congreso por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, es indispensable para que sea aprobada en el presente periodo legislativo.
- Se destaca la aprobación del Conpes 3859 de 2016, el Conpes 3958 de 2019, el artículo 79 del PND y las demás normas aprobadas en materia de política catastral. Adicionalmente se resalta que el Gobierno tenga recursos para avanzar en la formación o actualización del catastro para 147 municipios. Sin embargo, los avances que se reportan a la fecha son preocupantes con relación a las metas establecidas en el PMI, el PND y los cronogramas definidos en los programas mencionados, especialmente porque según cifras del Gobierno Nacional el 2,30% del territorio en área esta desactualizado (5.955.672 predios y 49 municipios); el 28,32% del área esta sin formar (80 municipios) y el 69,38% esta desactualizado (10.279.078 predios y 993 municipios).
- Con respecto al estado catastral en los municipios PDET solo el 1,82% del territorio PDET en área esta actualizado (61.572 predios y 4 municipios); el 29,45% del área está sin formar (32 municipios); y el 68,73% está desactualizado (1.632.423 predios y 134 municipios), por lo que resulta necesario analizar las situaciones que han impedido el avance y ajustar los cronogramas de cumplimiento.
- Preocupa particularmente, las condiciones de seguridad en algunos de los municipios priorizados para el catastro y la ausencia de una estrategia que acompañe la implementación de este compromiso del Acuerdo. Se resalta que de los 22 municipios incorporados en el plan de trabajo del año 2020, solo 3 no tienen presencia y/o sospecha de minas antipersonal, 4 han sido intervenidos y liberados de sospecha de minas antipersonal, 6 se encuentran pendientes de priorización y 9 de ellos, aunque se encuentran asignados las operaciones se encuentran suspendidas principalmente por condiciones de seguridad.
- Aunque MADS, reporta avances en relación con la Zonificación Ambiental exclusivamente para los municipios PDET, se explica reiteradamente que no se expedirá un acto administrativo que defina el Plan de Zonificación Ambiental, pero más allá del instrumento jurídico que se defina por las entidades responsables del tema, lo fundamental deben ser las acciones de articulación que se deben ejecutar para contribuir al cumplimiento de los objetivos de delimitación de la frontera

agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir.

- Es importante incorporar un sistema de seguimiento encaminado a fortalecer los planes de desarrollo de las zonas de reserva constituidas, con el fin de que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. Para el fortalecimiento de la implementación de estos planes es fundamental su articulación con la Hoja de Ruta, cuando coincidan con municipios PDET.
- El escaso avance de los programas de acceso y formalización de tierras, entre cosas porque no se implementan la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través de los POSPR al ritmo que se esperaba, dificulta el cumplimiento de las iniciativas que quedaron contempladas en los PATR, en especial aquellas del pilar 1 y las relacionadas con conflictos agrarios, la implementación de los proyectos productivos para los excombatientes en procesos de reincorporación y de campesinos vinculados al PNIS.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 13 recomendaciones a 9 entidades del orden nacional sobre acceso a la tierra y uso del suelo rural. De estas, 9 fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento. De los 4 restantes, 1 no fue acogida y en 3 casos las entidades remitieron información, pero no asumen una posición sobre la recomendación.

- Se recomienda a las entidades del sector agrario avanzar en la formulación de los 30 indicadores del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y gestión del suelo rural, que permita hacer un seguimiento efectivo a su cumplimiento.
- A la Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Consejería para la Estabilización, para que se reporten de manera clara y real los avances en materia de adjudicación de tierras y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, haciendo uso de la definición técnica y jurídica sobre los

conceptos y procesos de adjudicación y formalización de tierras ya consensuados entre las entidades del sector agrario.

- A la Agencia Nacional de Tierras, fortalecer el modelo de atención por oferta, a través de la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, los cuales a juicio de la Procuraduría permiten lograr mayores avances en el trámite de procesos agrarios, adjudicación y formalización de tierras, en la medida que la metodología del barrido predial masivo permiten ser más eficientes para dar solución a las situaciones de inseguridad jurídica de los pobladores rurales, respecto a la propiedad de la tierra en las zonas más afectadas por el conflicto y el abandono del Estado.
- Al Ministerio de Defensa acompañar los procesos de formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, con el fin de superar los limitantes sobre las condiciones de seguridad de los territorios. Para ello, es importante la puesta en marcha de una instancia de alto nivel que provea los insumos de seguridad a las entidades del sector agrario, de manera que en la etapa de focalización se valoren las zonas con condiciones de seguridad para así tener mayores resultados en la política de ordenamiento vigente.
- A la Agencia Nacional de Tierras, retomar las solicitudes de sustracción radicadas por el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural sobre las cuales se determinó el desistimiento tácito, debido a que el instituto no aportó los documentos necesarios para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emitiera una decisión de fondo sobre la sustracción de las áreas solicitadas.
- A la SAE, avanzar sobre la transferencia a la Agencia Nacional de Tierras de los 147 predios de extinción judicial de dominio solicitados, que estos bienes sean entregados a la agencia debidamente caracterizada y saneada. Esto, en razón a que la mayor parte de los bienes transferidos por la SAE presentan ocupaciones ilegales, lo cual ha demandado a la Agencia Nacional de Tierras iniciar los respectivos procesos de desalojos y su entrega se hace sin el debido levantamiento topográfico.
- A la Agencia Nacional de Tierras tener un mayor avance en cuanto a la caracterización y valoración técnica de todos los bienes ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras, con el fin de determinar las ocupaciones existentes sobre estos.
- A la Agencia Nacional de Tierras fortalecer la implementación de los procesos agrarios para la recuperación de baldíos y otros procesos agrarios en el marco del

Decreto Ley 902 y agilizar el proceso de saneamiento de predios del Fondo Nacional Agrario.

- La Agencia Nacional de Tierras debe avanzar decididamente en el compromiso de construcción del inventario de baldíos de la Nación a partir de las órdenes estructurales proferidas en la sentencia T-488 de 2014 y en los autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho, realizar el seguimiento y acompañamiento técnico que permita la aprobación del proyecto de Ley que crea la Especialidad Judicial Agraria, con el fin de que se apruebe en el presente periodo legislativo.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho, para que, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras, reglamente los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades negras y otros habitantes rurales, como lo establece el artículo 55 del Decreto 902 de 2017.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho realizar un diagnóstico sobre el impacto de los MASC en la ruralidad, y los resultados de la conciliación en los territorios rurales, con el fin de determinar si efectivamente con los mecanismos ya existentes, se está cumpliendo con lo establecido en el Acuerdo de Paz y específicamente en el indicador A.12 del PMI en el sentido de contar con mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento, o si por el contrario, se debe considerar la creación de nuevos mecanismos para la resolución de conflictos en la ruralidad.
- A la Agencia Nacional de Tierras y Ministerio de Justicia y el Derecho, definir una línea base que permita analizar el cumplimiento de las metas y el impacto en los territorios, del acceso como operadoras y beneficiarias de las mujeres y sus organizaciones a la conciliación en derecho, en equidad y otros MRC, así como informar y visibilizar las actividades que están realizando las mujeres como operadoras de justicia en los territorios, y no solo el número de mujeres que son capacitadas y avaladas y las que solicita los servicios de justicia local y rural. De la misma manera, se recomienda actualizar las cifras periódicamente, pues no se remitieron cifras que reflejen el avance para el año 2020.
- A la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro, implementar un sistema de seguimiento

que permita identificar tareas, tiempos, responsables y alertas para avanzar en el cumplimiento de las metas del Catastro Multipropósito, tanto para el proyecto BM-BID como para el programa Nuestra Tierra Próspera.

- A la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Superintendencia de Notariado y Registro, adelantar las gestiones correspondientes con el fin de garantizar la financiación que permita cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo tendientes a contar en el 2022 con el 60% del porcentaje del área geográfica con catastro actualizado y con el 100% del porcentaje del área geográfica en municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial con catastro actualizado.
- Al Ministerio de Defensa, evaluar y remitir a la Agencia Nacional de Tierras, un informe actualizado sobre las condiciones de seguridad para iniciar el levantamiento de insumos en los municipios priorizados para adelantar el Catastro Multipropósito en el proyecto BM-BID y en el programa Nuestra Tierra Próspera. Teniendo en cuenta que las condiciones de seguridad son cambiantes, se recomienda actualizar esta información trimestralmente.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Ministerio de Defensa, definir estrategias de intervención de desminado humanitario y/o militar, que permitan acompañar las labores definidas para el catastro multipropósito.
- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fortalecer las acciones de articulación con las entidades que deben ejecutar la Zonificación Ambiental y así contribuir al cumplimiento de los objetivos de delimitación de la frontera agrícola, la protección de las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir.
- A la Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, analizar la posibilidad de retomar el proyecto de Decreto que permita efectivizar los procedimientos de constitución y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina.
- A la Agencia Nacional de Tierras, realizar un seguimiento detallado de las actividades, su impacto y las acciones de mejora que deben implementarse periódicamente en las Zonas de Reserva Campesina, actualizar la información y aprovechar los convenios que se suscriban con otras entidades en beneficio de las comunidades de estas zonas.

- A la Agencia Nacional de Tierras, apoyar los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina y promover su articulación cuando estas coincidan con municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, garantizando su implementación.

## Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

---

El Acuerdo de Paz crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales Sectoriales para la RRI, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Los PDET tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas urbano-rurales garantizando la provisión de bienes y servicios públicos, así como la reactivación económica. El Decreto 893 de 2017 establece que los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años, periodo dentro del cual se hará una revisión y actualización participativa estipulada a cinco años, y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Como resultado del proceso participativo que realizó la ART en las zonas PDET, el cual contó con la participación de más de 200.000 personas, se formularon los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales son el instrumento que materializa la planeación a diez años, contienen las prioridades de las comunidades, y definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral. Sin embargo, los PATR suscritos en las 16 subregiones, aunque contienen las necesidades identificadas por las comunidades, carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos, y tampoco contienen una visión conjunta del territorio. La ART, ha manifestado que estas dificultades se subsanarán con la Hoja de Ruta Única (HRU), cuyo documento metodológico y el de resultados de su aplicación en un piloto en la subregión Catatumbo, fueron publicados posterior a la fecha de corte de este informe y días antes de su publicación, por lo que su análisis no se incluye en este documento.

En el PMI hay, por una parte, 12 indicadores relacionados con los PDET de los cuales 6 responden a indicadores incluidos en el capítulo étnico y 1 en el capítulo de género y por otra, 59 indicadores de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) desagregados en los municipios PDET. De los 5 indicadores de los PDET que no responden a los enfoques

diferenciales del Acuerdo, 2 debieron terminar en 2018, 1 en 2020, y 2 en 2022. Como se observa en la siguiente tabla, 4 de estos indicadores reportan un cumplimiento del 100%, y 1 del 80.3%.

**Tabla 8. Indicadores PMI para PDET (no incluye indicadores étnicos y de género)**

Código	Nombre	Responsable	Avance	Ficha SIPO
<b>A.360</b>	Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	Agencia de Renovación del Territorio Fecha de finalización: 2018	100%	Si
<b>A.399</b>	Plan de Acción para la Transformación Regional, con enfoque reparador, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas	Agencia de Renovación del Territorio Fecha de finalización: 2018	100%	Si
<b>A.400</b>	Plan Nacional de Desarrollo con prioridades y metas de los PDET acogidas	Departamento Nacional de Planeación Fecha de finalización: 2022	100%	Si
<b>A.422</b>	Informes de seguimiento anuales de acceso público que reporten el avance de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional	Agencia de Renovación del Territorio Fecha de finalización: 2022	100%	Si
<b>A.285</b>	Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas	Agencia de Renovación del Territorio Fecha de finalización: 2020	80,32%	Si

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

## Avances y dificultades

### Hoja de Ruta Única

Como una propuesta para materializar las iniciativas contenidas en los PATR, el Gobierno Nacional en la Ley 1491 de 2018<sup>22</sup>, establece un primer marco normativo para la HRU, y posterior a esto, en el artículo 281 del PND define la HRU, como una herramienta para articular los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz (PATR, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de

<sup>22</sup> La Ley 1491 de 2018 constituye un primer marco normativo para la Hoja de Ruta. En esta se contempla la designación presidencial de un Gabinete de Paz con el fin de coordinar la “Estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto[sic] en el Plan Marco de implementación (PMI).”

Reparación Colectiva, y el PMI). Si bien, la HRU no fue contemplada en el PMI su análisis se incluye dentro de este informe, puesto que es la herramienta definida por el Gobierno Nacional para la puesta en marcha de los compromisos consignados en los PATR, y a juicio de la Procuraduría, una apuesta que permitiría subsanar las deficiencias identificadas por este órgano de control en los PATR como instrumento para la implementación. De acuerdo con la respuesta remitida por la ART, a través de este instrumento se especificarán: i) metas, indicadores y proyectos a 15 años; ii) potencialidades de cada Subregión; iii) responsables, procesos y tiempos; iv) fuentes de financiación; y v) clasificaciones temáticas y geográficas de los proyectos. Adicional a esto, tendrá una armonización con lo contenido en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

El documento metodológico de la HRU y el de resultados de su aplicación en un piloto en la subregión Catatumbo, fueron publicados posterior a la fecha de corte de este informe y días antes de su publicación. Dado lo anterior, la Procuraduría está analizando estos documentos bajo la perspectiva que sobre el desarrollo territorial tiene el Acuerdo de Paz. Esta perspectiva implica que, en la HRU, además de los acuerdos de inversión, se incluyan mecanismos de participación y control de parte de las comunidades, medidas para el fortalecimiento de las organizaciones y de los entes territoriales (en su mayoría en el nivel más bajo de la escala de clasificación de los municipios) y los enfoques transversales del Acuerdo. En todo esto, el papel del Estado a nivel territorial es fundamental (CINEP/PPP-CERAC, 2019).

De acuerdo con la respuesta dada por la ART, la HRU se articula con los planes contenidos en el artículo 281 del PND, así:

**Tabla 9. Articulación de la HRU con los instrumentos de planeación existentes en el territorio.**

Instrumento de planeación	Respuesta ART
<b>Planes de Desarrollo Territorial (PDT)</b>	En el marco de la estrategia de Fortalecimiento Institucional la ART preparó un insumo para ser incluido en los PDT, con el propósito de facilitar la articulación entre los resultados de la HRU de cada subregión y los PDT. De manera que, los programas que apunten a la implementación del PDET se articulen con la metodología de la HRU.
<b>Planes de Ordenamiento Territorial (POT)</b>	Son insumos clave para la construcción de la HRU puesto que apoyan el análisis cartográfico para identificar potencialidades económicas, ambientales y dinámicas sociales en cada Subregión.

Instrumento de planeación	Respuesta ART
<b>Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)</b>	La construcción de los PDET incluyó la identificación de 710 iniciativas PISDA en 45 de los 48 municipios PNIS.
<b>Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC)</b>	En el ejercicio de articulación de estos instrumentos se identificaron 1.066 medidas de reparación colectiva que se alinean con las iniciativas de los PATR.
<b>Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII)</b>	Los PEII son las iniciativas PDET resultantes del proceso participativo analizadas de acuerdo con los criterios de seguridad establecidos por los comandantes militares de las zonas, ejercicio en el que la ART realiza acompañamiento de orden técnico. Cabe anotar, que a la fecha no ha sido aprobado ningún PEII de las ZEII por parte del Consejo de Seguridad Nacional.
<b>Planes Nacionales Sectoriales (PNS)</b>	Los PNS aprobados son utilizados para caracterizar y perfilar la madurez de las 32.808 iniciativas, y permitir que sean ejecutadas a través de distintos proyectos.

Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

Con respecto a la puesta en marcha de la HRU, la Procuraduría ha puesto especial atención a la manera en que se está dando la articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación territorial. Llama la atención que, en relación con el PISDA y el PIRC se limita a mencionar el número de acciones y/o medidas que coinciden con iniciativas de los PATR en municipios PDET. Adicionalmente, por una parte, no se desarrollan los mecanismos y/o estrategias de coordinación y articulación con las entidades responsables de estos planes para ejecutar medidas e iniciativas en el marco de acciones conjuntas, y por otra, no se incluyen iniciativas claves de los PIRC y los Planes de Retorno que pudieran no haber sido contemplados. Es importante mencionar que, a juicio de la Procuraduría, la intervención en zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito en los que se está implementando el PNIS y avanzar en la reparación integral de las víctimas del conflicto, entre otras a través de los PIRC, debe ser una prioridad en la implementación de los PDET en el marco de la HRU. Adicionalmente, la Procuraduría ha manifestado su preocupación frente a la falta de certeza en la articulación de la HRU con los PNS que aún no han sido formulados, y la articulación con los ya formulados, más aún con los planes que no quedaron contenidos en el articulado del PND, tales como: los planes de salvaguarda, etnodesarrollo, retornos y reubicaciones, y planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina, por mencionar algunos.

Como ya se ha mencionado, el documento metodológico de la HRU y el de resultados de su aplicación en un piloto en la subregión Catatumbo, fueron publicados recientemente, es decir, posterior a la formulación de los PDT. Este desfase en los tiempos sin duda impactó la articulación que debía hacerse con los PDT que se formularon en el primer semestre del año por parte de las autoridades territoriales.

Frente a los resultados del piloto de Catatumbo, en enero del presente año se realizó la socialización de la metodología de la HRU en el marco de las sesiones de Catatumbo Sostenible<sup>23</sup>, y posterior a ello, las jornadas de validación de la metodología con los diferentes actores del territorio. Este proceso contó con la participación de la institucionalidad nacional y territorial, las comunidades, los gremios, entre otros actores. Cabe resaltar, el esfuerzo realizado por la ART en el marco del proceso participativo para garantizar la participación de las comunidades étnicas pertenecientes a los resguardos Motilón Barí y Catalaura; así como de las mujeres y la población víctima del conflicto armado.

Para este ente de control, tal y como se manifestó en el Primer Informe al Congreso, la HRU era la oportunidad de consolidar una visión territorial que incorporará las apuestas de desarrollo de los diferentes actores en el territorio, adicionales a las comunidades que juegan un rol determinante en el desarrollo de las regiones, como lo es el sector privado. No obstante, de acuerdo con la información reportada por la ART, la inclusión de la visión territorial en la HRU se hará de acuerdo con lo contenido en los PATR, situación que replica la dificultad que se había identificado desde la formulación de los PATR.

Finalmente, se ha reconocido que la propuesta de planificar con las comunidades supone una de las apuestas más ambiciosas del PDET, pues no solo se trata de asumir las instancias ya creadas para promover la participación, sino de hacer efectivas las instancias locales y regionales garantizando los escenarios, recursos y convocatorias legítimas, así como construir desde las necesidades de las comunidades en el territorio, pero también desde las fortalezas y propuestas organizativas y comunitarias. Razón por la cual, la Procuraduría llama la atención sobre la necesidad de mantener y fortalecer la participación comunitaria en el proceso de formulación e implementación de la HRU, de manera que no se pierda el trabajo

---

<sup>23</sup> Estrategia de articulación que busca articular los gobiernos locales con las diferentes entidades del orden nacional y así acercar la oferta institucional, la cooperación internacional y el sector privado, para la implementación efectiva, ordenada y priorizada de las iniciativas establecidas el PDET de la Región.

realizado en el proceso participativo del PDET y se mantenga la confianza de las comunidades en el proceso.

## Implementación del PDET

La Procuraduría reconoce que el Gobierno Nacional, ha puesto en marcha una serie de acciones conducentes a la implementación de los PATR, dentro de las que se destacan: i) la estrategia de fortalecimiento institucional desarrollada por la ART, la cual tuvo como resultado la adopción de los PATR como política pública, a través de la sanción de 167 acuerdos municipales, y 15 ordenanzas departamentales, proceso que fue impulsado con apoyo de la Procuraduría; y ii) las mesas institucionales de impulso al PDET, las cuales se han llevado a cabo en 159 municipios, y que tienen como objetivo establecer un diálogo entre los alcaldes municipales, delegados técnicos de las entidades del orden nacional, territorial y la cooperación internacional, respecto a la metodología de trabajo conjunta, con el propósito de impulsar entre las entidades locales, nacionales y la cooperación internacional, el cumplimiento de iniciativas PDET por cada pilar en la subregión, y hacer incidencia de los PDET en la formulación de los PDT.

No obstante, es claro que, a pesar de los avances, las acciones priorizadas para la implementación del PDET no responden a una intervención integral conducente al desarrollo territorial, sino a criterios de priorización como, por ejemplo, la disponibilidad de recursos por parte de la cooperación internacional o la habilitación de las fuentes de financiación para la Paz como es el caso de regalías.

Este ente de control ha identificado al menos dos dificultades generales sobre la implementación del PDET sobre las cuales se espera que la HRU planteé soluciones: i) no existe una herramienta para hacer seguimiento al avance en la implementación de las iniciativas, y ii) no se evidencia una priorización estratégica de las iniciativas sino como éstas se acomodan a la oferta estatal ya existente.

El PMI contempla una batería de 59 indicadores que corresponden a la desagregación de la oferta de los PNS para los municipios PDET, en este sentido, el seguimiento a la puesta en marcha de los PDET se compone de los avances de estos indicadores en los municipios PDET, así como del seguimiento al avance en la implementación de las iniciativas de los PATR, lo anterior, debido a que no es posible con la información actual evidenciar si la oferta de los PNS en el territorio responde a las iniciativas contempladas en los PATR. Por lo anterior, en

este aparte se analiza el nivel de avance de las iniciativas y en el subcapítulo de PNS se aborda la desagregación de la batería de indicadores asociada al PDET.

En el marco del seguimiento a la implementación del PDET, la ART construyó una batería de indicadores con el propósito de observar el grado de avance en cada una de las subregiones. De acuerdo con el reporte remitido a la Procuraduría, esta batería tiene 68 indicadores desagregados en los ocho pilares, no obstante, ni el listado de indicadores ni los datos correspondientes a éstos fueron enviados a este ente de control, por lo cual, no fue posible analizar su comportamiento.

Adicional a ello, y en cumplimiento con el reporte de avance del indicador en el PMI sobre Informes Anuales de Seguimiento a la Implementación de los PATR (A.422), la ART reportó un avance del 100% en el SIPO, manifestando que este indicador se cumplió a través de las dieciséis fichas de seguimiento publicadas en diciembre de 2019, las cuales contienen información sobre el avance en las estrategias de intervención para cada una de las subregiones, además de una ficha nacional que contiene la información de avance consolidada. Relacionado con este indicador, la Procuraduría ha identificado dos necesidades en cuanto al seguimiento de los PATR, la primera, responde a la gestión que debe adelantar la ART para garantizar la puesta en marcha de dichos planes, la segunda, responde al seguimiento progresivo y sistemático de la implementación de las iniciativas de los PATR. Si bien, a través de estas fichas la ART suministra información sobre las estrategias de intervención desarrolladas en cada subregión de manera general (planeación participativa, Obras PDET, proyectos productivos, Obras por Impuestos, OCAD Paz, fortalecimiento institucional y cierre exitoso de gobiernos), esta información responde a la primera necesidad de seguimiento, más no al compromiso contemplado en el PMI, puesto que no permite identificar el nivel de avance de cada una de las iniciativas. En concordancia, no es posible identificar si se está cumpliendo con las necesidades identificadas por la comunidad en el marco del proceso participativo.

En cuanto a la priorización de iniciativas, la ART está realizando un ejercicio de identificación de proyectos con fuentes de financiación que contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. A continuación, se relacionan las iniciativas que están asociadas a proyectos, sobre el porcentaje de iniciativas incluidas en el PATR de cada subregión.

**Tabla 10. Iniciativas asociadas a proyectos de inversión**

Subregión PDET	N.º total iniciativas por subregión	N.º iniciativas asociadas a proyectos	N.º de Proyectos	% cumplimiento iniciativas*
Alto Patía y Norte del Cauca	4.447	326	377	7.3
Arauca	2.284	182	174	8
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.948	221	222	11.3
Catatumbo	1.116	94	123	8.4
Chocó	2.028	110	117	5
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	3.323	274	193	8
Macarena – Guaviare	1.897	275	364	14.5
Montes de María	2.932	172	133	5.9
Pacífico Medio	630	31	33	4.9
Pacífico y Frontera Nariñense	1.535	78	112	5.1
Putumayo	3.441	315	439	9.2
Sierra Nevada - Perijá	2.136	163	170	7.6
Sur de Bolívar	1.053	101	101	9.5
Sur de Córdoba	1.227	126	145	10
Sur del Tolima	1.169	93	129	8
Urabá Antioqueño	1.642	81	117	4.9
<b>Total</b>	<b>32.808</b>	<b>2.642</b>	<b>2.949</b>	

Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

\*El % de cumplimiento de las iniciativas corresponde al % de iniciativas asociadas a proyectos estructurados y financiados, en ejecución o terminados.

De las 32.808 iniciativas agrupadas en los dieciséis (16) PATR, el 8% están asociadas a proyectos de inversión. La subregión con mayor avance en el cumplimiento de iniciativas, según la asociación con proyectos, corresponde a Macarena – Guaviare (14.5%), seguido de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (11.3%), y Sur de Córdoba (10%), por su parte, las subregiones que presentan un menor avance son Pacífico Medio y Urabá Antioqueño (4.9%) respectivamente. Cabe mencionar que, de acuerdo con la respuesta remitida por la ART, una iniciativa puede cumplirse a través de más de un proyecto, por esta razón no hay un proyecto por iniciativa, en ese orden de ideas los proyectos contribuyen de manera parcial o total al cumplimiento de estas.

En relación con el número de proyectos, la subregión con mayor número de proyectos corresponde a Putumayo, seguido de Alto Patía y Norte del Cauca, y Macarena – Guaviare, la subregión que menor número de proyectos tiene es Pacífico Medio. Del total de proyectos (2.949), el 3.4% se encuentran estructurados y financiados, el 39% en ejecución, y el 41%

terminados. Por su parte, el pilar con mayor número de proyectos corresponde a educación rural con 1.200, sin embargo, este pilar tiene 7.050 iniciativas, por lo que esto solo representa un avance del 17%; seguido de infraestructura y adecuación de tierras con 680 proyectos, pero con un total de 3.873 iniciativas lo que equivale a un avance del 17.5%; y reactivación económica y productiva con 429 proyectos y 6.063 iniciativas lo que equivale a un avance del 7%. El pilar que menor número de proyectos tiene es ordenamiento social de la propiedad rural con 58 y 3.310 iniciativas, lo que indica que solo ha avanzado un 1.7%. Finalmente, los proyectos se agrupan en las fuentes de financiación que se presentan en la siguiente tabla. El Conpes 3932 de 2018 incluye una estimación indicativa de fuentes de financiamiento para los PDET en un horizonte de 15 años, de acuerdo con el PMI. Frente a la información reportada por proyectos, en el mencionado Conpes se estimaba una proporción mayor para el SGP (cerca al 60%, incluyendo libre inversión y destinación específica) y una proporción menor para el PGN (alrededor de 19%), y los recursos de las entidades territoriales (menos del 6%).

**Tabla 11. Fuentes de financiación de los proyectos asociados a iniciativas PDET**

Fuente	Número de Proyectos	Valor	%
Cooperación Internacional	150	\$ 100.497.251.556	5.9
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	9	\$ 3.160.266.460	0.3
Entidades Territoriales (recursos propios o aportes en especie)	423	\$ 546.730.338.002	14.3
Obras por Impuestos	23	\$ 296.006.529.326	0.8
Presupuesto General de la Nación (PGN)	987	\$ 805.734.094.160	33.5
Sector Privado	18	\$ 8.729.156.566	0.6
Sistema General de Participaciones (SGP)	325	\$ 392.577.373.760	11
Sistema General de Regalías (SGR)	410	\$2.256.727.064.267	14
Fuentes mixtas <sup>24</sup>	604	\$1.239.769.115.834	20.5
<b>Total</b>	<b>2.949</b>	<b>\$5.649.931.189.931</b>	

Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

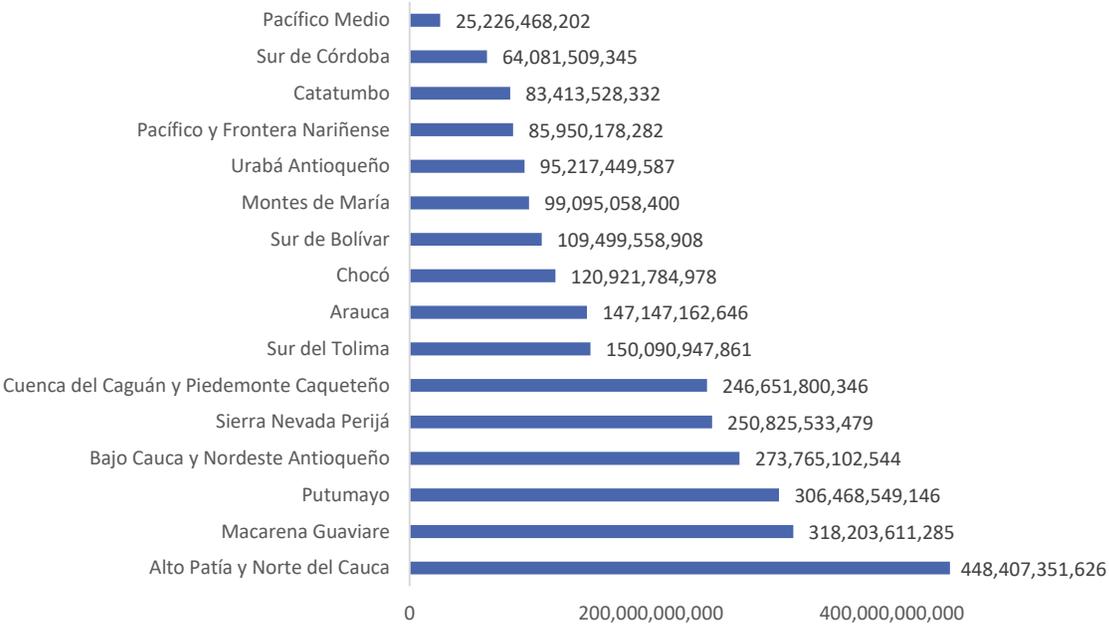
Frente a lo anterior, es importante mencionar que en el marco de la gestión de la oferta que realiza la ART, los sectorialistas trabajan de manera articulada con las diferentes

<sup>24</sup> Son los proyectos que son financiados por más de una fuente de financiación. Por ejemplo: cooperación internacional y privados, SGP y entes territoriales, PGN y entes territoriales, entre otras.

entidades con el propósito de cruzar la oferta institucional con la demanda del PDET para promover la priorización de acciones que conlleven al cumplimiento de las iniciativas. Adicional a esto, la ART manifiesta que las iniciativas no son sujeto de un estudio de viabilidad jurídica y técnica, ya que esto sólo aplica para los proyectos. En este orden de ideas, las iniciativas contenidas en los PATR no se perfilan como proyectos para luego ser ejecutados, por el contrario, de acuerdo con el mapeo de oferta que realiza la ART, los proyectos existentes en los sectores o entidades territoriales contribuyen al cumplimiento parcial o total de las iniciativas. Si bien, la Procuraduría valora el esfuerzo que realiza la ART en esta materia, preocupa que las iniciativas que no tienen ninguna asociación con los proyectos en curso estarían quedando rezagadas, ya que su cumplimiento depende de la oferta social del Estado, y no de la estructuración de un proyecto para su cumplimiento.

A continuación, se presentan los recursos asignados por subregión PDET, de acuerdo con los proyectos que se están desarrollando en cumplimiento de las iniciativas:

**Gráfica 1. Recursos asignados por subregión PDET**



Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

Como se evidencia en la gráfica, la subregión con mayor inversión para el cumplimiento de las iniciativas contenidas en los PATR corresponde a Alto Patía y Norte del Cauca (15.8%), seguido de Macarena-Guaviare (11.2%), y Putumayo (10.8%), por su parte, las subregiones

con menor inversión corresponden a Pacífico Medio (0.89%), seguido de Sur de Córdoba (2,26%), y Catatumbo (2.95%). Llama la atención a este ente de control que, la subregión de Catatumbo se encuentre dentro de las subregiones con menor inversión, ya que esta fue priorizada por el Gobierno Nacional para desarrollar la estrategia Catatumbo Sostenible y realizar el piloto de la HRU.

Adicionalmente, la Procuraduría identificó algunos cuellos de botella que dificultan la implementación del PDET: i) los conflictos históricos y estructurales por el uso y la tenencia de la tierra, a los que suma el escaso avance de los programas de acceso y formalización de tierras, lo que dificulta el cumplimiento de las iniciativas contenidas en los PATR, en especial aquellas del pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, lo que se evidencia en el bajo número de proyectos asociados a este pilar (58), que corresponden a un avance del 1.7%; ii) el desconocimiento por parte de las comunidades de los criterios para la priorización de las iniciativas; iii) preocupa a la Procuraduría que en reuniones realizadas con los sectorialistas de cada uno de los pilares, no se evidenció la necesidad de la adopción de los PNS para la implementación de las iniciativas de los PATR, por el contrario, la ART manifiesta que el proceso de gestión de oferta con los sectores se ha desarrollado de manera exitosa, y en esa medida no es posible corroborar si la oferta institucional realmente se está adaptando a las particularidades y necesidades de los territorios, que finalmente era el objetivo de los PNS como se verá más adelante; iv) no hay claridad frente a cómo se está incorporando el enfoque reparador de los PDET, por una parte, la ART manifiesta que existen 1.066 medidas de reparación colectiva<sup>25</sup> que se alinean con las iniciativas de los PATR, y por otra, que existen 4.248 iniciativas que benefician a la población víctima, las cuales son producto de la marcación realizada en el proceso participativo, sin embargo, se deberá evaluar si avanzar en las mismas es una prioridad en el marco de la HRU.

De acuerdo con el Instituto Kroc<sup>26</sup>, el piloto en Catatumbo incluyó un espacio participativo para la priorización de iniciativas cuya legitimidad ha sido cuestionada. Las organizaciones de base que estuvieron en la fase de planeación del PATR no pudieron participar en este proceso porque sus representantes fueron convocados el mismo día que iniciaba el proceso. También argumentaron que esta exclusión de hecho ha sido constante en el Catatumbo luego de la firma del PATR. Lo anterior, sumado al silencio institucional en otras regiones, ha socavado

---

<sup>25</sup> De los 755 SRC, 381 se encuentran en municipios PDET (50.4%) y de los 156 que se encuentran implementado su PIRC el 43% (67) está en municipios PDET.

<sup>26</sup> Instituto Kroc. (2020). Cuarto Informe. Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial.

la confianza construida durante la fase de planeación de los PDET. Por lo tanto, los próximos pasos en la elaboración de la HRU, tanto en Catatumbo como en otros territorios, son una oportunidad para reconstruir la confianza perdida.

Finalmente, la Procuraduría hace un llamado para no perder de vista el objetivo y la misionalidad del PDET de *“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, asegurando el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo”*, y que su puesta en marcha no solo se limite a la implementación de iniciativas. La integralidad de la oferta en el territorio es un elemento fundamental para avanzar en la apuesta por la transformación estructural del campo, lo que requiere entonces, no solo de la implementación aislada de iniciativas, sino de una visión de desarrollo territorial que permita articular la provisión de bienes y servicios públicos, con el avance en el acceso y la formalización de la propiedad y en el desarrollo económico y social con criterios de sostenibilidad ambiental, y todo lo anterior, acompañado de una estrategia de seguridad territorial.

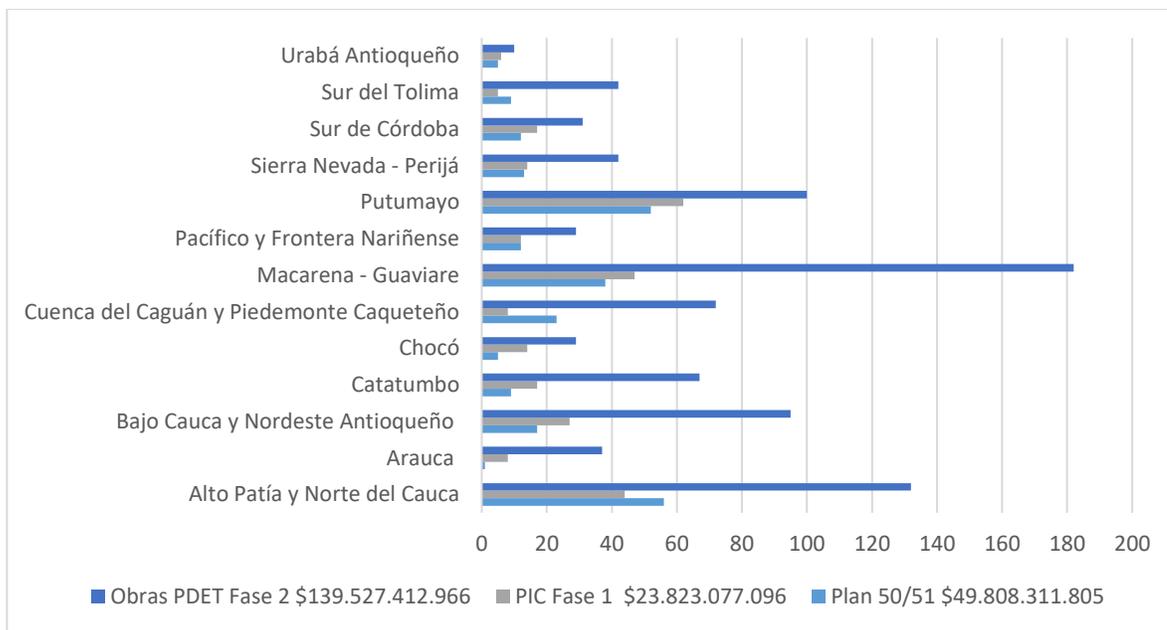
## Obras PDET y Obras por Impuestos

### Obras PDET

Las obras PDET, denominadas así en el actual gobierno, enmarcan las intervenciones que se han realizado en el territorio desde la firma del Acuerdo de Paz, incluyendo el Plan 50/51, que consistió en el mejoramiento de vías terciarias, las Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria-PIC en su Fase 1 y las obras PDET, Fase 2 y 3 (la Fase 3 aún no ha iniciado ejecución), que consisten en una estrategia para atender las principales necesidades de las comunidades rurales en el corto tiempo, mejorar su calidad de vida y fortalecer las organizaciones comunitarias mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución, que contribuyan a la reconstrucción social y económica de las comunidades

asentadas en los territorios PDET<sup>27</sup>. Las obras ejecutadas se pueden clasificar en: i) infraestructura vial<sup>28</sup>; ii) proyectos sociales y comunitarios<sup>29</sup>; y iii) servicios públicos<sup>30</sup>.

**Gráfica 2. Total Obras de intervención rápida en 13 subregiones**



Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

En la anterior gráfica se puede observar la distribución del presupuesto asignado en las tres estrategias de intervención que se realizaron en 13 de las 16 subregiones PDET, que obedecen a: i) plan 50/51 que consistió en el mejoramiento de vías terciarias en 51 municipios, el cual tuvo una inversión aproximada de \$ 49.808 millones y un total de 252 tramos correspondientes a 2.309 km de vías intervenidas, este plan se ejecutó entre el 2016 y el 2018; ii) Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC), iniciaron su ejecución en el año 2017, y fueron ejecutadas por el PNUD, a través de organizaciones sociales de base, con una inversión aproximada de \$23.823 millones y un total de 281 obras ejecutadas; y iii) obras PDET fase 2, nombre dado a las PIC en el actual gobierno, el cual tuvo una inversión aproximada de \$139.527 millones, con un total de 868 obras, que se clasificaron en 3 niveles de complejidad, las de complejidad 1 fueron ejecutadas por las Juntas de Acción Comunal y las de complejidad 2 y 3 a través de 11 operadores logísticos, seleccionados por el Patrimonio

<sup>27</sup> ABC, Obras PDET, Agencia de Renovación del Territorio.

<sup>28</sup> Mejoramiento de vías terciarias, a través del mantenimiento periódico; construcción de placa huella para mejorar la superficie del tránsito vehicular; técnicas de estabilización y afirmados; así como construcción de puentes peatonales.

<sup>29</sup> Mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud.

<sup>30</sup> Hace referencia a la infraestructura de agua potable (filtros de agua), saneamiento básico y energía (paneles solares).

Autónomo – Fondo Colombia en Paz, actualmente se encuentran 2 obras suspendidas, por temas de seguridad en las zonas a intervenir; y un aproximado de 130.693 familias beneficiadas para la fase 2.

Así mismo, para las Obras PDET fase 3, de acuerdo con la información remitida por la ART, se tiene que, a través del proceso de licitación de la convocatoria pública 007 de 2019 -Obras PDET del Fondo Colombia en Paz se adjudicaron proyectos para 5 subregiones: i) Alto Patía y Norte del Cauca; ii) Arauca; iii) Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; iv) Chocó; y v) Pacífico Medio; las subregiones de Catatumbo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Montes de María, Pacífico y Frontera Nariñense, Sierra Nevada y Perijá, Sur de Bolívar, Sur del Tolima y Urabá Antioqueño, están en proceso de adjudicación mediante la licitación 023 de 2019. Con las Obras PDET fase 3 se pretende llegar a 120 municipios PDET y desarrollar más de 1.000 Obras PDET producto de las 2.806 necesidades identificadas en los años 2020 y 2021, con un total de inversión de \$ 171.016 millones.

A continuación, se relacionan por subregión el número total de iniciativas resultado de los ejercicios metodológicos desarrollados con las comunidades en el 2018 para la fase 3; las 2.806 necesidades identificadas, asociadas a iniciativas de los PATR, corresponden a las recogidas en 119 municipios de las 16 subregiones PDET, incluidos resguardos indígenas y consejos comunitarios. Así mismo, es importante recalcar que, para esta fase, se incluyeron las subregiones de Montes de María, Sur de Bolívar y Pacífico medio que no se tuvieron en cuenta en las anteriores intervenciones (fase 1 y 2).

**Tabla 12. Número de necesidades identificadas en las 16 subregiones obras PDET Fase 3**

Subregión	Total Necesidades
Alto Patía y Norte del Cauca	392
Arauca	83
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	202
Catatumbo	74
Chocó	244
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	166
Macarena - Guaviare	144
Montes de María	593
Pacífico medio	49
Pacífico y Frontera Nariñense	56
Putumayo	47
Sierra Nevada - Perijá	191

Subregión	Total Necesidades
Sur de Bolívar	287
Sur de Córdoba	49
Sur del Tolima	73
Urabá Antioqueño	156
<b>Total Necesidades Identificadas</b>	<b>2,806</b>

Fuente: ART. marzo 2020. Elaboración propia.

De acuerdo con la información remitida por la ART, las 2.806 necesidades serán ejecutadas en las vigencias 2020 y 2021.

En cuanto al avance de la ejecución de las Obras PDET, conforme al seguimiento realizado por la Procuraduría, se ha evidenciado que la ART reporta un cumplimiento de la meta establecida en el PMI en su indicador “obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET ejecutadas” (A.285)<sup>31</sup> para el año 2018 con un cumplimiento del 100%, con 396 obras ejecutadas, para el año 2019 un cumplimiento del 101.75%, con un total de 407 obras ejecutadas de las 400 establecidas como meta; para el año 2020, se reporta un avance del 47.60% con un total de 238 obras ejecutadas, de las 500 establecidas como meta, con corte a 31 de marzo de 2020; es decir, un resultado acumulado de las tres vigencias de 1.041 obras ejecutadas, para un cumplimiento del 80.32%. Según lo reportado en la ficha técnica del indicador dicho resultado corresponde a proyectos de infraestructura realizados en los 170 municipios PDET.

La Procuraduría reconoce las estrategias de intervención en el territorio como el plan 50/51 que consistió en el mejoramiento de vías terciarias<sup>32</sup> y las obras PDET, antes denominadas Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria-PIC, como una apuesta importante de la ART, para llegar a los territorios más afectados por el conflicto armado, y generar confianza en las comunidades con la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución. Estas obras han generado un impacto positivo al contribuir a la reconstrucción social y económica de las comunidades y a la construcción de confianza. Sin embargo, la legitimidad de la intervención depende en gran medida de que se avance en la implementación de las demás iniciativas identificadas en los PATR.

<sup>31</sup> Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas

<sup>32</sup> El cual se encuentra en proceso de liquidación de los convenios realizados con las alcaldías con un porcentaje del 33%, que corresponde a 17 liquidaciones, quedando pendientes 33 convenios por liquidar, para el convenio de Anorí, teniendo en cuenta que este municipio no se acogió a los pliegos tipo y no recibió el aporte, actualmente hay una demanda por la ART, a la que el municipio de Anorí contestó y presentó excepciones previas, las cuales fueron contestadas por la ART de manera oportuna, a la fecha se está a la espera de que el juzgado 16 Administrativo de Medellín fije fecha para audiencia inicial.

En ese sentido, es importante que la ART aclare a las comunidades el alcance y objetivo de estas obras, pues sin bien contribuyen a un cumplimiento parcial de algunas iniciativas consignadas en los PMTR, la intervención que se espera en el marco del PDET, por parte de las comunidades, es más robusta e integral.

Así mismo, es importante recalcar el trabajo realizado, tanto para las PIC como para las obras PDET, en el componente de fortalecimiento comunitario, que consistió en organizar a las Juntas de Acción Comunal, así como formalizar otras organizaciones de base, que pudieron ejecutar estas obras de baja escala. Este fortalecimiento ha sido una herramienta útil para empoderar a las comunidades haciéndolas parte de la ejecución del PDET, reactivar la economía local y adicionalmente, ha generado resultados importantes en cuanto a niveles de ejecución y maximización de la eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos. Así lo destaca también el Instituto Kroc en su cuarto informe en el que señala que, la contratación de las organizaciones sociales incluidas las de mujeres y las Juntas de Acción Comunal, no solo fue “una buena práctica para promover una participación con sentido de pertenencia y confianza”, sino que arrojó resultados positivos, desatacando el caso de Arauca en donde no solo se logró la terminación de las obras a tiempo, sino que se hizo una muy buena gestión de recursos que permitió que hubiera excedentes que fueron invertidos en otras obras. Por último, es importante resaltar la importancia de garantizar que en todos los casos se cumpla con el tiempo establecido para el pago de las obras, pues este ente de control ha recibido quejas por parte de algunos presidentes de juntas de acción comunal que ejecutaron obras de los municipios de Mapiripán, Planadas, entre otros.

La Procuraduría valora el micrositio dispuesto por la ART en su página web, en donde se pueden observar las obras terminadas de esta estrategia, siendo una herramienta útil tanto para los órganos de control, como para las comunidades, que permite verificar las obras PDET en su Fase 2 que ya fueron entregadas a la comunidad; no obstante, se insiste en la importancia de contar con la información georreferenciada de las obras, con el fin de poder establecer la incidencia de estas en las zonas en donde se desarrollen otros programas del Estado y que permita medir el impacto generado.

## Obras por Impuestos

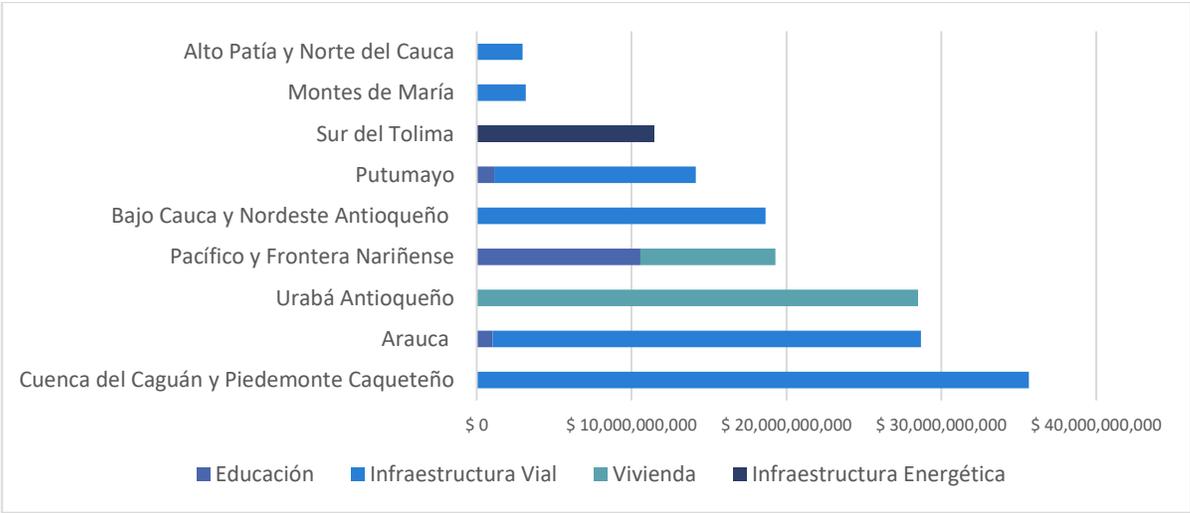
Las Obras por Impuestos son un mecanismo del Gobierno Nacional que da la posibilidad a las empresas de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa

de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza<sup>33</sup> (municipios ZOMAC), de igual forma en el capítulo 6 se aborda este mecanismo para analizar su contribución a la financiación de la implementación. El mecanismo se creó mediante la Reforma Tributaria Estructural adoptada por la Ley 1819 de 2016, en su artículo 238, reglamentado mediante el Decreto 1915 de 2017 y modificada por el Decreto 2469 de 2018, como se explicará en el punto 6. Las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC fueron definidas por el MinHacienda, el DNP y la ART conforme a lo establecido en el numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819, a través de la metodología dispuesta en el Anexo 2 del Decreto 1650 del 9 de octubre de 2017.

Implementación 2018.

Para la vigencia 2018, se ejecutaron 15 proyectos en 9 subregiones PDET, con una inversión de \$ 162.474.859.352, y 8 proyectos desarrollados en las ZOMAC, por un valor de \$58.141.140.648, para un total de 23 proyectos aprobados por un valor total invertido de \$220.616 millones. Estos proyectos corresponden a sectores como: educación, infraestructura vial, infraestructura energética y vivienda, entre otros. Dichos proyectos se asocian con algunos de los pilares contemplados en los PDET, en particular, para esta vigencia de los 15 proyectos ejecutados en municipios PDET, hay 9 que tienen iniciativas asociadas tanto de los PMTR como de los PATR.

**Gráfica 3. Total Obras por impuestos ejecutadas en 9 subregiones en la Vigencia 2018**



Fuente: ART. diciembre 2018. Elaboración propia.

<sup>33</sup> ABC Obras por Impuestos.

De acuerdo con la gráfica anterior, se puede evidenciar que la subregión más beneficiada por esta medida ha sido la de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con una inversión en infraestructura vial que corresponde al 22% del total de los recursos asignados para esta vigencia, que tienen una iniciativa subregional asociada<sup>34</sup>; seguido de la subregión de Arauca con una inversión en educación e infraestructura vial que corresponde al 18%, con una iniciativa municipal asociada al pilar de educación rural y primera infancia, y un proyecto de infraestructura vial que no tiene iniciativa asociada, y Urabá Antioqueño con tres proyectos en vivienda, que corresponde al 18%, que no tiene iniciativas asociadas, así mismo, para la subregión del Sur del Tolima hubo un proyecto de infraestructura energética por valor de \$11.466M asociado a una iniciativa subregional<sup>35</sup>.

#### Implementación 2019.

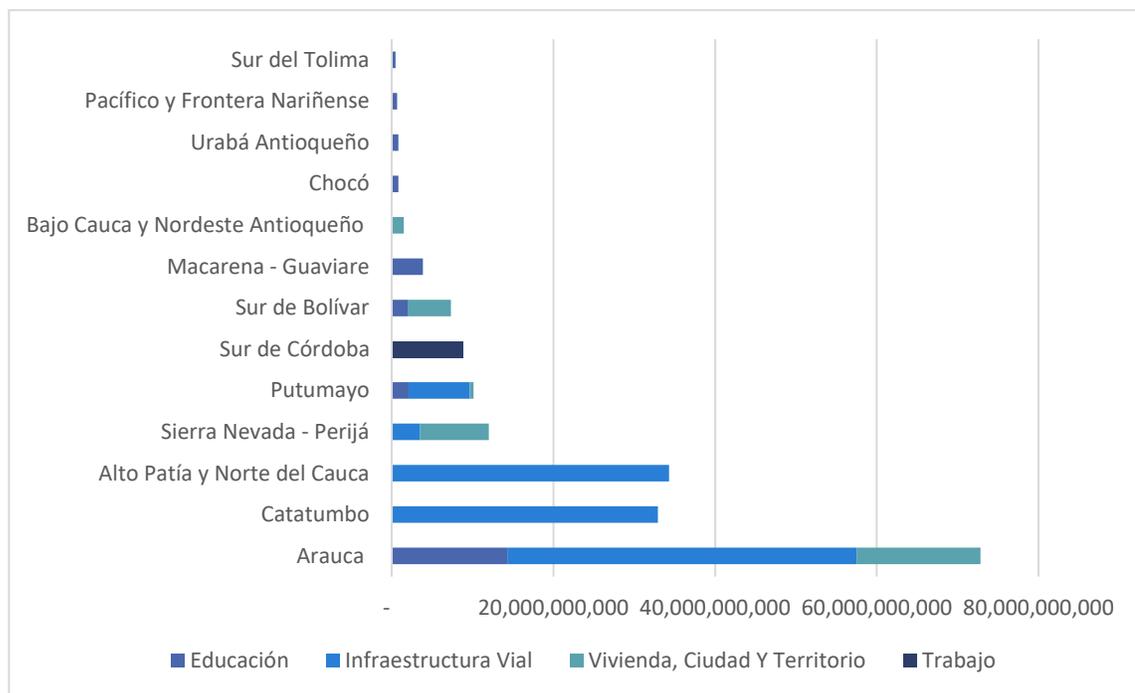
Para la vigencia 2019, se ejecutaron un total de 25 proyectos en 13 subregiones PDET, con una inversión total de \$ 186.358 millones y 17 proyectos desarrollados en las ZOMAC, con un valor invertido total de \$60.960 millones para un total de 42 proyectos aprobados con una inversión total de \$247.319 millones. Los proyectos ejecutados para esta vigencia se enmarcan en los sectores de educación, infraestructura vial, vivienda, y uno del sector trabajo. De los 25 proyectos ejecutados en territorios PDET, 22 se encuentran asociados a una iniciativa municipal.

---

<sup>34</sup> Adelantar estudios, diseños y pavimentación del tramo vial de impacto regional en la Amazonía: Paujil — Cartagena del Chairá, que incluya la conexión con sus vías terciarias estratégicas, previa revisión de la normatividad vigente, en los municipios PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, realizando la construcción de las soluciones permitidas por el componente ambiental.

<sup>35</sup> Ampliar la red eléctrica para el suministro de energía en las veredas que no cuentan con el servicio en los 4 municipios PDET del Sur del Tolima. Ampliación y mejoramiento del suministro de servicio de energía convencional y no convencional de los cuatro municipios.

**Gráfica 4. Total Obras por impuestos ejecutadas en 13 subregiones PDET en la Vigencia 2019**



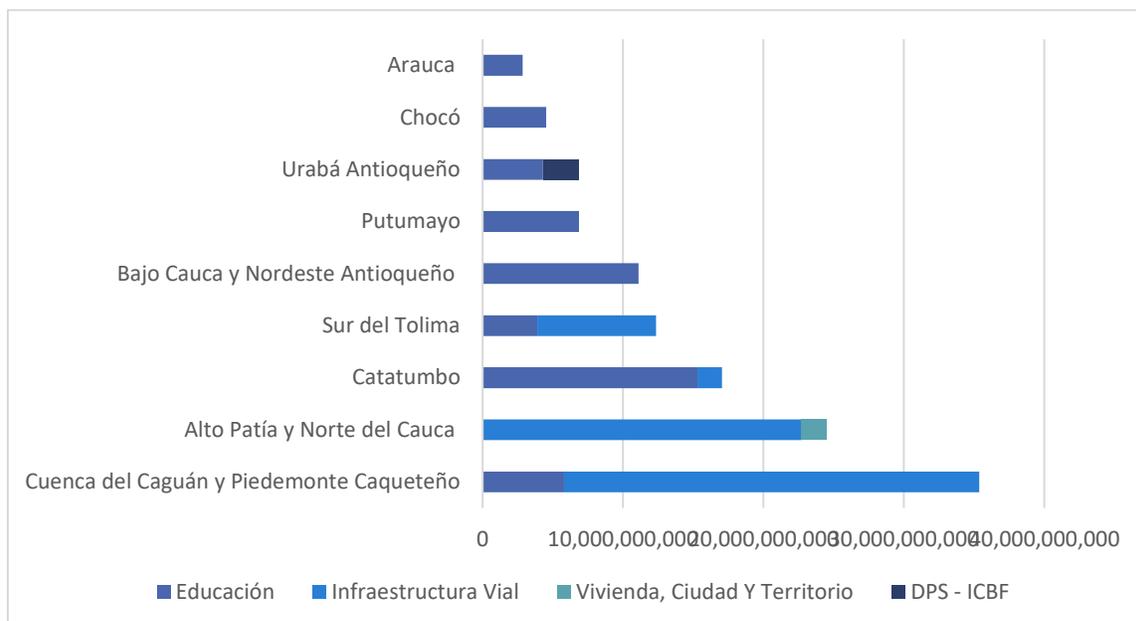
Fuente: ART. diciembre 2019. Elaboración propia.

De acuerdo con la gráfica anterior, se puede evidenciar que para la vigencia 2019 la subregión de Arauca fue la que recibió la mayor parte de recursos con un 39%, seguido de Alto Patía y Norte del Cauca con un 18%, y Catatumbo con un 18%.

### Implementación 2020

Para la vigencia 2020, con corte a 30 de junio de 2020, hay 17 proyectos aprobados en 9 subregiones PDET, por un valor de \$ 121.453 millones y 18 proyectos aprobados en ZOMAC por un valor de \$87.928 millones, para un total de 35 proyectos aprobados, con una inversión total de \$209.381 millones. Los proyectos ejecutados para esta vigencia se enmarcan principalmente en los sectores de infraestructura vial, seguido de educación, vivienda y un proyecto para el desarrollo de integral de niños y niñas en primera infancia.

Gráfica 5. Total Obras por impuestos aprobados en 9 subregiones PDET en la Vigencia 2020

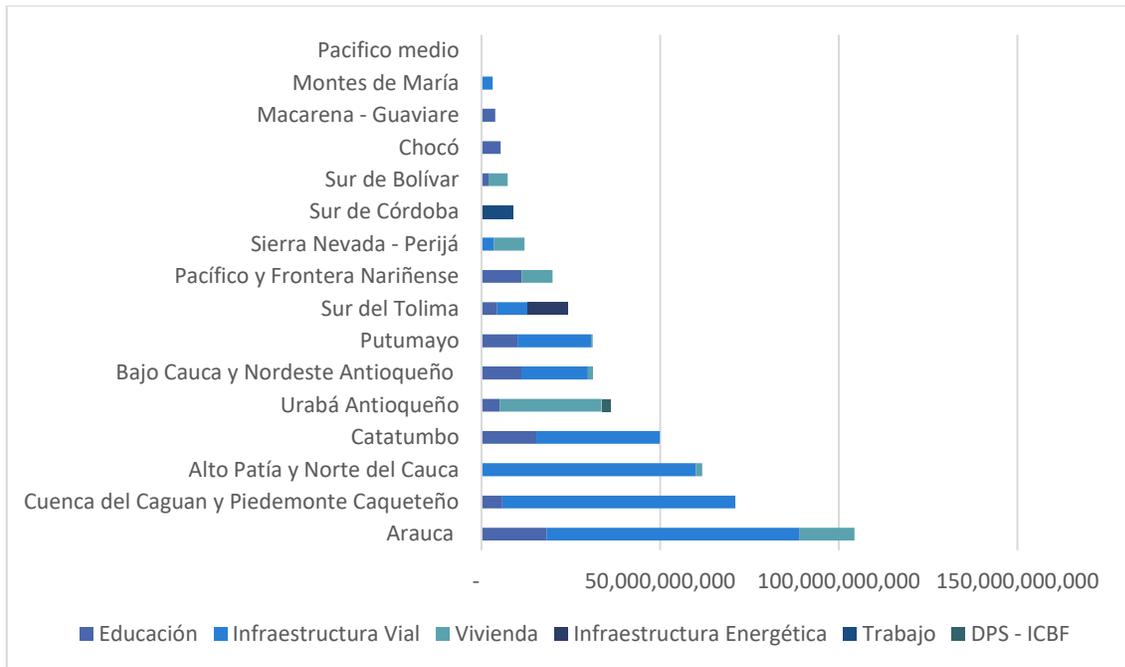


Fuente: ART. Junio 2020. Elaboración propia.

De acuerdo con la gráfica anterior, se puede evidenciar que para la vigencia 2019 la subregión de Arauca fue la que recibió la mayor parte de recursos con un 39%, seguido de Alto Patía y Norte del Cauca con un 18%, y Catatumbo con un 18%.

Así mismo, como un balance general de la estrategia de obras por impuestos se tiene la siguiente gráfica:

**Gráfica 6. Balance General Estrategia Obras por Impuestos**



Fuente: ART. junio 2020. Elaboración propia.

De acuerdo con el balance general de la estrategia de Obras por Impuestos se puede evidenciar que la subregión PDET, que más inversión ha tenido desde el 2018, es Arauca con un total de \$104.352 millones, seguido de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con un total invertido de \$71.023 millones, y Alto Patía y Norte del Cauca con un valor invertido de \$61.774 millones. Así mismo, las tres subregiones que menos inversión han tenido son Chocó con \$5.336 millones, seguido de Macarena - Guaviare con \$3.876 millones, y finalmente Montes de María con \$3.158 millones. Además, es importante mencionar que la subregión de Pacífico Medio a la fecha no ha tenido ninguna inversión.

Es importante resaltar que Obras por Impuestos, se ha convertido en una estrategia eficiente para intervenir los territorios no solo priorizados sino los más afectados por el conflicto armado, contribuyendo a cerrar la brecha entre el campo y ciudad como lo contempla el Acuerdo de Paz, así como involucrar de manera directa a empresas como Ecopetrol, Bavaria, ENEL, Manuelita, Nacional de Chocolates, EPM, Corona, Arturo Calle, Creps&Waffles, entre otras, presentando proyectos que permitan una transformación en estas regiones.

Es importante continuar impulsando este mecanismo y garantizar que en las zonas PDET, las inversiones que se realicen estén asociadas a las iniciativas contempladas en los PMTR y PATR.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 5 indicadores del PMI analizados, 4 indicadores presentan un cumplimiento del 100% y 1 presenta un avance del 80,32%, de los 2 indicadores que finalizaban antes de 2019, a juicio de la Procuraduría ambos se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo.
- Los PATR suscritos en las 16 subregiones, resultado del proceso participativo en donde se recogieron 32.808 iniciativas, contienen las necesidades identificadas por las comunidades; sin embargo, carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos, y tampoco contienen una visión conjunta del territorio. La ART ha manifestado que estas dificultades se subsanarán con la Hoja de Ruta Única (HRU), cuyo documento metodológico y el de resultados de su aplicación en un piloto en la subregión Catatumbo, fueron publicados posterior a la fecha de corte de este informe y días antes de su publicación, por lo que su análisis no se incluye en este documento.
- Con respecto a la puesta en marcha de la HRU, la Procuraduría ha puesto especial atención a la manera en que se está dando la articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación territorial tales como: PISDA, PIRC, PDT, entre otros. Con base en la información reportada por la ART, no se evidencian mecanismos y/o estrategias de coordinación y articulación con las entidades responsables de estos planes, para ejecutar medidas e iniciativas en el marco de acciones conjuntas, además de no incluir acciones clave de los PIRC y los Planes de Retorno que pudieran no haber sido contemplados en las iniciativas, siendo esto una prioridad en la implementación de los PDET en el marco de la HRU. Adicionalmente, la Procuraduría ha manifestado su preocupación frente a la falta de certeza en la articulación de la HRU con los PNS que aún no han sido formulados ni con los planes que no quedaron contenidos en el articulado del PND, tales como: los planes de salvaguarda, etnodesarrollo, retornos y reubicaciones, y planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina, por mencionar algunos.

- Se ha reconocido que la propuesta de planificar con las comunidades supone una de las apuestas más ambiciosas del PDET, pues no solo se trata de asumir las instancias ya creadas para promover la participación, sino de hacer efectivas las instancias locales y regionales, garantizando los escenarios, recursos y convocatorias legítimas, así como, construir desde las necesidades de las comunidades en el territorio, pero también desde las fortalezas y propuestas organizativas y comunitarias. Razón por la cual, la Procuraduría llama la atención sobre la necesidad de mantener y fortalecer la participación comunitaria en el proceso de formulación e implementación de la HRU, de manera que, no se pierda el trabajo realizado en el proceso participativo del PDET y se mantenga la confianza de las comunidades en el proceso.
- El Gobierno Nacional, ha puesto en marcha una serie de acciones conducentes a la implementación de los PATR, dentro de las que se destacan: i) la estrategia de fortalecimiento institucional desarrollada por la ART, la cual tuvo como resultado la adopción de los PATR como política pública, a través de la sanción de 167 acuerdos municipales, y 15 ordenanzas departamentales, proceso que fue impulsado con apoyo de la Procuraduría; y ii) las mesas institucionales de impulso al PDET, las cuales se han llevado a cabo en 159 municipios, y que tienen como objetivo establecer un diálogo entre los alcaldes municipales, delegados técnicos de las entidades del orden nacional, territorial y la cooperación internacional, respecto a la metodología de trabajo conjunta con el propósito de impulsar entre las entidades locales, nacionales y la cooperación internacional, el cumplimiento de iniciativas PDET por cada pilar, y hacer incidencia de los PDET en la formulación de los PDT.
- De las 32.808 iniciativas agrupadas en los 16 PATR, el 8% están asociadas a proyectos de inversión. Según la información reportada por la ART, la subregión con mayor avance en el cumplimiento de iniciativas, según la asociación con proyectos, corresponde a Macarena – Guaviare (14.5%), seguido de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (11.3%), y Sur de Córdoba (10%), por su parte las subregiones que presentan un menor avance son Pacífico Medio y Urabá Antioqueño (4.9%), respectivamente.
- Actualmente existen 2.949 proyectos asociados al cumplimiento parcial o total de las iniciativas contenidas en los PMTR y PATR, por un valor de \$ 5.649.931 millones, siendo la subregión con mayor número de proyectos Putumayo (439), seguido de Alto Patía y Norte del Cauca (377), y Macarena – Guaviare (364), la subregión que menor número de proyectos tiene es Pacífico Medio (33). Del total de proyectos, el

3.4% se encuentran estructurados y financiados, el 39% en ejecución, y el 41% terminados. Por su parte, el pilar con mayor número de proyectos corresponde a Educación Rural (1.200), seguido de Infraestructura y Adecuación de Tierras (680), y Reactivación Económica y Productiva (429), el pilar que menor número de proyectos tiene es Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (58). Respecto a las fuentes de financiación, la primera en financiar los proyectos es el PGN con 33.5%, seguido de fuentes mixtas<sup>36</sup> con 20.5%, entidades territoriales (recursos propios o aportes en especie) con 14.3%, y SGR con 14%.

- Frente a la implementación del PDET se identificaron las siguientes dificultades sobre las cuales se espera que la HRU planteé soluciones: i) no existe una herramienta de seguimiento a la implementación del PDET que dé cuenta del avance en el cumplimiento de las iniciativas; la asociación a proyectos constituye un avance, en este sentido; ii) no se evidencia una priorización estratégica de las iniciativas, sino como éstas se acomodan a la oferta estatal ya existente; iii) los conflictos históricos y estructurales por el uso y la tenencia de la tierra, a los que suma el escaso avance de los programas de acceso y formalización de tierras, lo que dificulta el cumplimiento de las iniciativas contenidas en los PATR; iv) no hay claridad frente a cómo se está incorporando el enfoque reparador de los PDET, solo se evidencia un cruce de coincidencias entre medidas de los PIRC e iniciativas de los PATR, pero no se identifican estrategias claras de articulación e implementación. Por último, como se aborda en el punto 4, la implementación del PDET no parece estar yendo de la mano con la implementación del PNIS y en esa medida, la provisión de bienes y servicios públicos en las zonas donde se está implementando el Programa de Sustitución, no avanza de manera tal que garantice la sostenibilidad de las inversiones realizadas en este último.
- La integralidad de la oferta en el territorio es un elemento fundamental para avanzar en la apuesta por la transformación estructural del campo, lo que requiere entonces no solo de la implementación aislada de las iniciativas de los PATR, sino de una visión de desarrollo territorial que permita articular la provisión de bienes y servicios públicos, con el avance en el acceso y formalización de la propiedad y el desarrollo económico y social, con criterios de sostenibilidad ambiental y todo lo anterior, acompañado de una estrategia de seguridad y control territorial.

---

<sup>36</sup> Son los proyectos que son financiados por más de una fuente de financiación. Por ejemplo: cooperación internacional y privados, SGP y entes territoriales, PGN y entes territoriales, entre otras.

- En relación con las obras PDET, existen tres estrategias que se realizaron en 13 de las 16 subregiones PDET, que obedecen a: i) Plan 50/51 que consistió en el mejoramiento de vías terciarias en 51 municipios el cual tuvo una inversión aproximada de \$ 49.808 millones; ii) Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria - PIC, 281 obras ejecutadas con una inversión aproximada de \$23.823 millones; y, iii) obras PDET Fase 2, nombre dado a las PIC en el actual Gobierno, el cual tuvo una inversión aproximada de \$139.527 millones, con un total de 868 obras.
- Frente a la ejecución y puesta en marcha de las obras PDET, se ha evidenciado la falta de claridad por parte de la ART hacia las comunidades respecto al alcance y objetivo de estas obras, pues sin bien contribuyen al cumplimiento parcial de algunas iniciativas consignadas en los PMTR, la intervención que se espera en el marco del PDET es más robusta e integral.
- Para las obras PDET se destaca la participación de juntas y organizaciones sociales de base en la ejecución de las obras, pues además de ser un mecanismo de fortalecimiento organizacional, se han obtenido importantes resultados en la optimización de los recursos asignados, permitiendo tener una mayor cobertura en las obras realizadas.
- Para la estrategia de Obras por Impuestos, se realizaron 100 proyectos desde la vigencia 2018 hasta junio de 2020, con una inversión total de \$470.286 millones, de los cuales la subregión de Arauca fue la que recibió mayor inversión con \$104.352 millones, seguido de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño con \$71.023 millones, y Alto Patía y Norte del Cauca con \$61.774 millones; así mismo, las tres subregiones que menos inversión han tenido son: Chocó con \$5.336 millones, seguido de Macarena - Guaviare con \$3.876 millones, y Montes de María con \$3.158 millones. Además, es importante mencionar que la subregión de Pacífico Medio a la fecha no ha tenido ninguna inversión a través de esta estrategia.

## Recomendaciones

- En el Informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 18 recomendaciones a 5 entidades del orden nacional sobre PDET. De estas, 10 fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento. De las 8 restantes, 3 no fue acogida, en 5 fueron modificadas por las entidades.

- A la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y a la Agencia de Renovación del Territorio, acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la Hoja de Ruta Única para las dieciséis subregiones PDET, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, en particular el PISDA y el PIRC, así como la participación de las comunidades.
- A la Agencia de Renovación del Territorio, diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento a la implementación del PDET, que dé cuenta del avance específico en el cumplimiento de las iniciativas de los PMTR y los PATR. La asociación de iniciativas a proyectos puede constituirse en un importante insumo para el seguimiento por lo que se recomienda a la ART continuar con el ejercicio y hacerlo de conocimiento público.
- A la Agencia de Renovación del Territorio y a las entidades encargadas de la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI, diseñar una estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo, y no sólo a una alineación de estas con la oferta estatal ya existente.
- A la Agencia de Renovación del Territorio, aclarar a las comunidades en dónde se realizan las obras PDET, así como el alcance y objetivo de estas, pues si bien contribuyen al cumplimiento parcial de las iniciativas consignadas en los PMTR, al ser estas las únicas intervenciones realizadas en algunos territorios, se genera una confusión en las comunidades teniendo en cuenta que, la intervención que se espera en el marco de los PDET es más robusta e integral.
- A la Agencia de Renovación del Territorio, continuar impulsando el mecanismo de Obras por Impuestos, y garantizar que en las zonas PDET las inversiones que se realicen estén asociadas a las iniciativas contempladas en los PMTR y PATR.

## Planes Nacionales Sectoriales

---

En el marco de la RRI los PNS tienen como objetivo central la superación de la pobreza, la desigualdad, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. De la acción conjunta de estos, se espera que en una transición de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural multidimensional (Mesa de Conversaciones, 2016). Los PNS se conciben como el instrumento que posibilita la dotación de bienes y servicios públicos para toda la ruralidad colombiana priorizando las zonas más afectadas por el conflicto armado. Estos se articulan en las zonas más afectadas por el conflicto a través de los PDET para lograr una intervención integral en el territorio.

De acuerdo con el Censo Nacional Poblacional y de Vivienda (2018) realizado por el DANE, en el país habitan un total estimado de 48.258.494 personas, de las cuales el 77.1% se encuentran en cabeceras municipales, el 7.1% en centros poblados y el 15.8% en área rural dispersa. En términos de pobreza monetaria, la incidencia en el área rural es mayor que en el área urbana, así mientras para 2018 el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema en el total nacional fue de 7,2%, en las cabeceras esta proporción fue de 4,9% y en los centros poblados y rural disperso, 15,4%. En el caso de la pobreza multidimensional que en 2019 fue del 12,3% (0,9 puntos porcentuales menos que en 2018), en los centros poblados y rural disperso fue de 34,5% (4,1 puntos porcentuales por debajo de la registrada en 2018).

Por su parte, y de acuerdo con el PND 2018-2022 los municipios PDET presentan una incidencia de la pobreza multidimensional (40.4%) de 28.1 p.p. por encima de la cifra nacional en 2019 (12.3%), siendo más marcada la diferencia en las áreas rurales que en las urbanas. Los mayores porcentajes de privación en los hogares de estos 170 municipios son el trabajo informal y el bajo logro educativo, lo mismo sucede con la pobreza monetaria extrema que se ubica cuatro veces por encima de la nacional.

El Gobierno Nacional se comprometió a formular 16 PNS, de los cuales solo 5<sup>37</sup> se encuentran adoptados y vigentes, 2 adoptados en el Gobierno anterior y 3 adoptados por el actual Gobierno, 10 PNS no se encuentran aún adoptados y 1, el de vivienda, está en actualización. Es importante señalar que el indicador (A.456) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral adoptados, solo presenta un avance del 25%, situación que preocupa

---

<sup>37</sup> Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"

a la Procuraduría, teniendo en cuenta que este indicador se debió haber cumplido en su totalidad en el 2018. Para el inicio de este cuatrienio los planes en formulación surtieron un proceso de revisión y ajuste por parte del Gobierno entrante. Adicionalmente, como lo establece el Conpes 3832 de 2018, el contenido de los PNS debe articularse con el PND 2018-2022. Lo anterior, representó tiempos adicionales en la ruta de aprobación de algunos planes, no obstante, a juicio de la Procuraduría no existe justificación para que a la fecha estén pendientes por adoptar 11 de los 14 planes que se encontraban pendientes al inicio del período de Gobierno. No obstante, lo anterior, se resalta que de acuerdo con la información suministrada por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación este año culminará la formulación de todos los PNS.

Teniendo en cuenta la ruta de formulación para los PNS establecida por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 4 planes se encuentran en la etapa de cierre técnico donde se surte la aprobación de la Consejería en mención, del DNP y de la ART; 6 continúan en la etapa de formulación por parte del sector, y 1 se encuentra en actualización. La siguiente tabla presenta el estado de formulación y/o adopción de los PNS:

**Tabla 13. Estado de los Planes Nacionales Sectoriales**

N.º	Plan Nacional	Responsable	Estado
1	Plan Nacional de Electrificación Rural	Ministerio de Minas y Energía	Adoptado (2018)
2	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional	Ministerio de Transporte	Adoptado (2018)
3	Plan Nacional de Conectividad Rural	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Adoptado (2019)
4	Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adoptado (enero 2020)
5	Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Adoptado (abril 2020)
6	Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural	Ministerio de Agricultura – Desde 2020 Ministerio de Vivienda	Adoptado (2017) en Actualización
7	Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	Ministerio de Vivienda	Cierre técnico

N.º	Plan Nacional	Responsable	Estado
8	Plan Nacional de Salud Rural	Ministerio de Salud y Protección Social	Cierre técnico
9	Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Ministerio del Trabajo	Cierre técnico
10	Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales	Ministerio de Trabajo	Cierre técnico
11	Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	En formulación
12	Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	En formulación
13	Plan de Zonificación Ambiental	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	En formulación
14	Plan Especial de Educación Rural	Ministerio de Educación Nacional	En formulación
15	Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	En formulación
16	Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	Agencia Nacional de Tierras	En formulación

Fuente: Sectores. marzo 2020. Elaboración propia.

Adicionalmente, en el PMI, hay ciento ochenta (180) indicadores relacionados con los PNS, de los cuales cincuenta y nueve (59) se encuentran desagregados en municipios PDET, así mismo de estos, 24 corresponden a género y étnicos. De los 180 indicadores, nueve (9) se debían cumplir antes de 2018, cuatro (4) se debían cumplir antes de 2019, nueve (9) en 2022, y setenta y uno (71) en 2026, y los restantes ochenta y siete (87) en 2031. El análisis de la presente sección se realiza con base en la información reportada en SIPO para los indicadores del PMI, y a partir de la información consignada en documentos de los PNS para aquellos indicadores adicionales a los del PMI. Vale mencionar que la línea de base frente a la cual se analizan los indicadores del SIPO se toma como el avance que para 2018 reportó el respectivo sector en el sistema.

## Avances y dificultades

---

### Planes adoptados

#### Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

El Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural (PNER), adoptado mediante Resolución No. 0809 del 2 de agosto de 2018 por el Ministerio de Minas y Energía, define criterios de priorización y planifica las inversiones para garantizar la universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios PDET a 2031. Este Plan presenta los lineamientos para la ampliación de la cobertura de energía eléctrica en materia de política, regulación, planeación y consideraciones técnicas generales para tener en cuenta en la formulación de proyectos, principalmente en los municipios PDET (Ministerio de Minas y Energía, 2018). El PNER guarda estrecha relación con otros instrumentos de planeación del sector (Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica (PIEC), Planes de Energización Rural sostenibles (PERS) y Planes de Expansión del Operador de Red – (PECORPECOR)), los cuales contribuyen al objetivo de universalizar la cobertura del servicio de energía eléctrica. El PNER se debe actualizar cada dos años.

La meta del PNER para el 2031, es de 431.137 viviendas con servicio de energía a nivel nacional, más de 1.500.000 personas, lo que corresponde a la necesidad total estimada por el Ministerio para garantizar la cobertura universal del servicio. De éstas el 7% (30.187) se encuentran en cabeceras municipales, el 93% (400.957) en el área rural y 162.956 (40.6%) viviendas que corresponden a municipios PDET. Según el PNER, la cobertura eléctrica en municipios PDET es del 90.5%<sup>38</sup>, frente a un 96.6% a nivel nacional. El costo estimado para la universalización del servicio en 14 años es de 6.14 billones de pesos para el nivel nacional y 2.38 billones para municipios PDET.

La financiación del PNER está estructurada a través de los fondos del sector, tales como: el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), y el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI), en los cuales se asignó un 10% adicional de peso dentro del orden de elegibilidad para los municipios afectados por el conflicto armado. Principalmente, los proyectos son

---

<sup>38</sup> Precios constantes 2015.

formulados por los Operadores de Red y los Entes Territoriales quienes estiman el costo del proyecto y el número de usuarios a beneficiar.

Otros mecanismos de financiación definidos en el PNER son el SGR, OCAD Paz, el Plan Todos Somos Pacífico (PTSP) y Obras por Impuestos, así como el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE) en el cual los Operadores de Red pueden presentar planes de expansión para ser financiados a través de la tarifa. Es importante señalar que en los supuestos del PNER, la ampliación de cobertura por parte de los Operadores de Red se estimó en más de 124 mil usuarios a nivel nacional y en 32 mil para municipio PDET. Esto es el 29% y 24% de las metas proyectadas a nivel nacional y en municipios PDET respectivamente.

Con relación al cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz para el desarrollo del PNER, al contrastar cada uno con el contenido del Plan adoptado se observa lo siguiente:

**Tabla 14. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNER.**

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNER
La ampliación de la cobertura eléctrica.	Ampliar la cobertura de energía eléctrica (universalización).
La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades.	Promover y ampliar las soluciones tecnológicas apropiadas de generación eléctrica, de acuerdo con las particularidades del medio rural y de las comunidades, para lo cual se utilizarán de manera preferente, las Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE.
La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.	Asistir técnicamente y promover las capacidades organizativas de las comunidades para propender por el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.
La capacitación en el uso adecuado de la energía para garantizar su sostenibilidad.	Capacitar a las comunidades en el uso adecuado de la energía para su sostenibilidad.

Fuente: MinMinas. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para realizar seguimiento a la implementación del PNER, se tomaron los indicadores propuestos en el PMI que reportan el avance del plan tanto a nivel nacional como en municipios PDET: i) nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica, ii) capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía tipo híbrido, y iii) personas capacitadas a través de asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras.

**Tabla 15. Indicador PMI Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica (A.29)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% Avance
	10.835			
2019		40.870	19.881	48.6%
2020		15.994	1.863	11.6%
2021		10.533	0	
2022		32.603	0	
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>105.722</b>	<b>21.744</b>	<b>20.5%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>32.579</b>			

Fuente: SIIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Se puede evidenciar que, para el cuatrienio hay un avance acumulado del 20.5%, con 21.744 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica. Por su parte, para el 2019 se ejecutó un total de \$370.742 millones, los cuales fueron financiados a través de las siguientes fuentes: i) FAZNI<sup>39</sup> con \$98.733 millones beneficiando a 4.555 nuevos usuarios; ii) FAER<sup>40</sup> con \$255.645 millones beneficiando a 13.155 nuevos usuarios; iii) PTSP<sup>41</sup> con \$9.217 millones beneficiando a 480 nuevos usuarios; y iv) SGR con \$7.148 millones beneficiando 1.691 nuevos usuarios. Para el 2020 existe una apropiación de \$110.230 millones (FAZNI), y \$135.280 millones (FAER). Adicionalmente, los Operadores de Red generaron 21.620 nuevos usuarios contribuyendo a las metas del PNER, sin embargo, estos no se contabilizan en las metas del PMI.

Frente al bajo cumplimiento de la meta en 2019, el Ministerio informó que en la mayoría de los proyectos de expansión de cobertura se presentaron dificultades asociadas a causas externas, tales como: el difícil acceso a las zonas, ajustes requeridos en las zonas y diseños establecidos debido a la presencia de minas y problemas de orden público. Por lo tanto, los proyectos aún se encuentran en ejecución y se advierten nuevos inconvenientes para la operación en campo en 2020, relacionados con la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Así mismo, se analizaron dos indicadores adicionales incluidos en el PMI así: i) A.30 que mide la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, que para el 2019 tuvo una meta de 19.47 MW<sup>42</sup> y un avance de 20.30MW (106.8%) con un total de recursos ejecutados de 102.388 millones, y para el 2020, una meta de 22.47MW y un avance de 20.30MW (85.7%); y ii) A.388 que mide el número de personas

<sup>39</sup> Fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas no interconectadas.

<sup>40</sup> Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas,

<sup>41</sup> Plan Todos somos Pacífico

<sup>42</sup> Megavatios

capacitadas a través de asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras, que para el 2019 tuvo un avance de 4.324 personas con una meta de 500 personas, es decir, un cumplimiento del 864%, con un total de recursos ejecutados de 23 millones, para el 2020, se registra una meta de 13.651 personas, pero no se reporta avance.

**Tabla 16. Indicador PMI Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET (A.29P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	5.728			
2019		16.975	12.817	75.5%
2020		6.546	1.086	16.6%
2021		4.532	0	
2022		12.802	0	
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>48.334</b>	<b>13.903</b>	<b>28.7%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>19.631</b>			

Fuente: SIIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el indicador Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET (A.29P), es preciso aclarar que las metas están contenidas dentro de la meta nacional, y esta es una desagregación para municipios PDET. Se puede evidenciar que para el cuatrienio hay un avance acumulado del 28.7% con 13.903 nuevos usuarios. Por su parte, para el 2019 se ejecutó un total de \$256.653 millones, los cuales fueron financiados a través de las siguientes fuentes: i) FAZNI con \$60.296 millones beneficiando a 2.638 nuevos usuarios; ii) FAER con \$186.202 millones beneficiando a 9.237 usuarios; iii) PTSP con \$9.217 millones beneficiando a 480 usuarios; y iv) SGR con \$938 millones beneficiando a 462 usuarios. Para el 2020 existe una apropiación de \$96.87 millones (FAZNI). Adicionalmente, los Operadores de Red generaron 5.810 nuevos usuarios contribuyendo a las metas del PNER, sin embargo, estos no se contabilizan en las metas del PMI.

Así mismo, se analizaron dos indicadores adicionales: i) A.30P capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET, con una meta para el 2019 de 3.64MW y un avance de 5.55MW (168.5%) con un presupuesto ejecutado de \$57.844 millones, y para el 2020 una meta de 3.89MW y un avance de 5.55MW (154.6%); y, ii) A.388P que mide el número de personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras en municipios PDET, frente a este indicador el Ministerio reportó un avance de 3.033 personas

para 2019, sin embargo, en el SIPO no hay meta establecida para esta vigencia, y para el 2020 la meta es de 1.875, pero no se reporta ningún avance.

Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PDET hay 697 iniciativas relacionadas con provisión de energía distribuidas así: i) 389 iniciativas de Energía Convencional (ampliación de cobertura eléctrica (321), mejoramiento y mantenimiento de infraestructura eléctrica existente (63), y 5 iniciativas que no se precisó a qué tipo de solución correspondían); ii) 220 iniciativas de Energía No Convencional (ampliación de cobertura con energías no convencionales) (206), asistencia técnica en buen uso y mantenimiento de infraestructura eléctrica (9), y mantenimiento, operación y asistencia técnica de fuentes de energía no convencionales (5); y, iii) 88 iniciativas de soluciones de gas, con la creación de sistemas de distribución de gas para las zonas rurales.

Si bien la ART se encuentra adelantando acciones enfocadas a gestionar la oferta con el sector<sup>43</sup>, no se identifica un cruce entre el reporte de avance de los indicadores del PNER con las iniciativas del PDET, de manera que se pueda medir, como el PNER contribuye al cumplimiento parcial o total de estas. Adicionalmente, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de hogares que requieren una solución de energía no convencional.

La Procuraduría destaca que en la formulación del Plan se haya tenido en cuenta no solo a los municipios PDET, sino el resto de la ruralidad colombiana, en consonancia con la apuesta de la RRI. Adicionalmente, y a pesar de las dificultades que se han presentado para avanzar en algunas de las metas propuestas, el plan viene ejecutándose, presentando avances destacables en materia de cobertura en zonas no interconectadas.

### **Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR**

El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), fue adoptado mediante Resolución interna No. 0003260 del 3 de agosto de 2018 por el MinTransporte. El Plan se orienta al mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte (donde se incluyen las vías secundarias y terciarias, la red fluvial y el transporte aéreo), que permita el

---

43 i) La ART apoya en la estructuración y postulación de proyectos para el financiamiento por OCAD PAZ ii) Capacitación para la estructuración de proyectos a los municipios, iii) Actualmente la ART está trabajando junto a la Central de Información de la DEJEV para mantener la información actualizada del déficit de viviendas sin servicio. Y iv) Actualmente la ART trabaja junto a la Central de Información, recogiendo información de las mesas sectoriales en territorio, para la identificación de proyectos.

desarrollo e integración regional, priorizando los municipios PDET. El PNVIR sigue los lineamientos definidos en el Conpes 3857 de 2016.

Las estrategias del PNVIR están orientadas a la identificación y priorización de vías estratégicas y la priorización de corredores para la integración regional, tanto en el nivel nacional, como en municipios PDET. Sin embargo, la proyección de metas y recursos del PNVIR a 2031, solo se realiza para los 170 municipios PDET e incluye la intervención de 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles. En ese sentido, la Procuraduría reitera la importancia de contar con un plan para la intervención de las vías terciarias en el resto de la ruralidad colombiana, incluyendo su costeo, en cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paz, sin perjuicio de la priorización que se haga en las zonas PDET.

La inversión total del Plan se estimó en \$10.2 billones<sup>44</sup> financiados a través del PGN, SGR<sup>45</sup> y el Acto Legislativo 04 parágrafos transitorios 7 y 8. El 68% corresponde a la fuente de Regalías por valor de \$6.9 billones. Al respecto, la Procuraduría en su primer Informe al Congreso recomendó revisar los supuestos para dicha proyección sobre los recursos de Regalías, dado que parten de una estimación nacional pero los recursos solo se focalizan en los municipios PDET. Posterior al informe, se acordó con el Ministerio generar un documento aclaratorio con un presupuesto desagregado para los PDET, para lo cual se trabajaría en conjunto con el DNP. A la fecha no se cuenta con los documentos que dan cumplimiento a esta recomendación, por lo que se reitera la importancia de aclarar las cifras.

Con relación al cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz para el desarrollo del PNVIR, al contrastar cada uno con el contenido del Plan adoptado se observa lo siguiente:

**Tabla 17. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNVIR**

Criterios del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNVIR
La participación de las comunidades —hombres y mujeres— en la priorización, ejecución y seguimiento de las obras.	La identificación de corredores estratégicos se propone mediante la realización de mesas técnicas de calificación con participación de entidades territoriales, gobernación, representantes de la comunidad y la corporación autónoma regional. Por otra parte, se proponen modalidades comunitarias para la ejecución de los trabajos del PNVIR (Asojuntas, JAC, mingas, convites o encuentros solidarios, cooperativas de trabajo, microempresas u otras formas empresariales, y campesinos) y se identifican los mecanismos con los cuales se pueden adelantar las intervenciones viales.

<sup>44</sup> Precios constantes 2017.

<sup>45</sup> Es decir, 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016.

Criterios del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNVIR
La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento y la sostenibilidad de las obras.	En el PNVIR se propone involucrar a las comunidades en esquemas asociativos para la sostenibilidad de la infraestructura en cualquiera de sus modos.
El estímulo a la economía local dando prioridad a la contratación de trabajadores y trabajadoras y adquisición de materiales locales.	Las modalidades comunitarias propuestas en el Plan tratan de vincular a las personas que viven en la zona de influencia del camino, con el propósito de recuperar la transitabilidad de las vías. Se plantea el indicador número de municipios con proyectos que implementen mecanismos de participación de la comunidad para su medición. Es responsabilidad de la entidad contratante, pero no existe una acción específica de contratación ni adquisición de materiales.
La promoción y aplicación de diversas soluciones tecnológicas.	El Plan plantea implementar el uso de nuevas tecnologías de acuerdo con las evaluaciones y experiencias que haya tenido el gobierno en su utilización, señala que las entidades pueden apoyar el desarrollo de herramientas metodológicas al respecto (estudios en tramos piloto, validación y/o evaluación de tecnologías alternativas, definición de protocolos para la implementación).
La importancia de garantizar la sostenibilidad de las condiciones socioambientales.	El Plan define una serie de lineamientos para la intervención de proyectos de infraestructura de transporte ambientalmente sostenible, mediante la incorporación de criterios socioambientales en la priorización y consideraciones ambientales para la ejecución, operación y el mantenimiento de esta.

Fuente: PNVIR. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para realizar seguimiento a la implementación del PNVIR, se tomaron los indicadores propuestos en el PMI, es importante tener en cuenta que si bien la proyección de las metas y recursos del PNVIR a 2031, solo se realiza para los 170 municipios PDET e incluye la intervención de 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles; estos reportan el avance de las intervenciones del sector tanto a nivel nacional como en municipios PDET: i) porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados, y ii) porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET.

En cuanto al indicador porcentaje de kilómetros de vías priorizados construidos o en mantenimiento en municipios priorizados (A.23), es importante aclarar que la meta se estableció en términos de porcentaje de kilómetros en el PMI, sin embargo, conforme a las recomendaciones emitidas en el Primer Informe al Congreso por parte de la Procuraduría, y acogidas por el Ministerio, el reporte se hará en términos de la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados. Pese a lo anterior, a la fecha no se cuenta con el reporte en esta unidad de medida en SIPO, a pesar de que el Ministerio manifestó que el 14 de mayo de 2020, envió el ajuste del indicador al DNP e igualmente realizó el reporte en esta unidad a la

Procuraduría, avanzando frente a la recomendación que había dado este ente de control. Asimismo, se reitera la necesidad de contar con los inventarios de necesidades en materia de la red vial terciaria, que permitan validar estos avances frente a las necesidades del sector.

Para 2019, se reporta un avance del 100%, equivalente a 163km de vías priorizadas construidas o en mantenimiento, con una ejecución total de \$66.800 millones. Para el 2020, se reporta un avance del 1%, equivalente a 47,66km, los recursos apropiados para esta vigencia corresponden a \$230.000 millones asignados por el PGN con un bloqueo de recursos por \$170.562 millones, situación que afecta las metas del sector.

**Tabla 18. Indicador PMI Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados (A.23)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	000			
2019		163	163	100%
2020		5.400	47.66	1%
2021		0	0	
2022		0	0	
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>5.563</b>	<b>210.66</b>	<b>101%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>000</b>			

Fuente: MinTransporte. Marzo 2020. Elaboración propia.

En cuanto al indicador Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET (A.23P), es preciso aclarar que las metas están contenidas dentro de la meta nacional, y esta es una desagregación para municipios PDET. Para el 2019, la meta fue de 163% que corresponde a 22km con un cumplimiento del 100%, mediante la asignación de 10.695M, y para el 2020 la meta establecida es de 498km con un avance del 4% y un presupuesto asignado de \$30.000 millones, asignados por el PGN.

**Tabla 19. Indicador PMI. Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET (A.23P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	000			
2019		22	22	100%
2020		498	18.44	4%
2021		0	0	0
2022		0	0	0
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>520</b>	<b>40.44</b>	<b>104%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>000</b>			

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Cabe mencionar que, el Gobierno Nacional creó un programa para el mejoramiento y mantenimientos de las vías rurales del país denominado “Colombia Rural”, que tiene por objetivo priorizar corredores viales para aumentar la productividad del campo. Este programa se lanzó en 2019, y es una herramienta clave para avanzar en la implementación del PNVR, a la fecha se tiene información de que se han suscrito 183 convenios interadministrativos entre INVIAS y las entidades territoriales (183), de los cuales 26 son PDET. Este programa contó con \$500.000 millones para el año 2019, proveniente del PGN, para las vigencias 2020-2023 se tiene estimada la asignación de 1 billón anual.

Asimismo, se realizó el análisis de los indicadores del PNVR correspondientes a los siguientes ejes temáticos: i) participación de la comunidad en la identificación de corredores estratégicos; ii) municipios con intervención fluvial; iii) municipios con intervención aérea.

Frente al número de municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados, el PNVR estableció una meta de 948 municipios en todo el país, de los cuales 316 se realizarán en el cuatrienio. El Ministerio reporta que a través del Plan Vial Regional apoyó a las entidades territoriales para la formulación de sus planes viales; en 2019 apoyó a 11 municipios del departamento del Cauca<sup>46</sup>, los cuales tienen como resultado la priorización de sus corredores teniendo en cuenta criterios técnicos, sociales, económicos y ambientales, este avance representa tan solo el 3.5% de la meta del cuatrienio. Para 2020, no se cuenta con el avance cuantitativo, pero el Ministerio reporta el proceso realizado para la priorización de 1 municipio en Risaralda, y 12 municipios en el Cauca.

En relación con este indicador para municipios PDET, MinTransporte reporta para 2019 una meta de 57 municipios para el cuatrienio con un avance del 24.6%, y para 2020 de 274%, esto debido a que en esta vigencia se alcanzaron los 170 municipios PDET. Lo anterior, corresponde a las 16 subregiones PDET con vías terciarias identificadas, y se avanza en la priorización de las subregiones PDET del Sur de Tolima, Sur de Bolívar, Macarena - Guaviare y Arauca. En la Subregión PDET Alto Patía y Norte del Cauca a la fecha solo cuentan con priorización de sus vías terciarias con la participación de la comunidad 14 municipios.

Por su parte, el número de municipios PDET con corredores identificados con criterios socioambientales y priorizados tiene una meta de 57 municipios para el cuatrienio, y una meta final a 2031 de 170 municipios. Para el 2019, el Ministerio reporta un avance del 24.6% que corresponde a 14 municipios, y para el 2020 reporta un avance del 274% que

---

46 Bolívar, Guachané, Inzá, La Sierra, La Vega, Popayán, Rosas, San Sebastián, Santa Rosa, Silvia y Timbío.

corresponde a 156 municipios, cumpliendo así la meta proyectada a 2031, ya que las 16 subregiones PDET cuentan corredores identificados con criterios socioambientales y priorizados.

En cuanto al número de municipios priorizados e intervenidos con Servicios Aéreos Especiales - SAE, hay una meta proyectada para 2022 de 3 aeropuertos o aeródromos construidos o mejorados, y para el 2031 de 10 aeropuertos. Sin embargo, no se cuenta con un avance cuantitativo al respecto, por su parte, el Ministerio reporta una inversión ejecutada con presupuesto de la Aerocivil de \$10.961 millones en 2019 y \$9.731 millones en 2020, situación que llama la atención puesto que no se tiene un reporte sobre la destinación de estos recursos.

Por último, respecto al número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas, el PNVIR plantea como meta del cuatrienio 15 municipios con canales navegables mejorados o construidos, y una meta final a 2031 de 46 municipios. Para 2019, el Ministerio reporta la intervención en 5 municipios, que frente a la meta del cuatrienio corresponden al 33% con una inversión ejecutada de \$8.035 millones del PGN, de los cuales 4 son municipios PDET. Los municipios y sus obras son:

- Puerto Leguizamo (Subregión PDET Putumayo): construcción muelle de Piñuña Negro, con una asignación total de \$671 millones se ejecutó con recursos de 2018 y finalizó el 3 de abril de 2019.
- Carmen del Darién (Subregión PDET Choco): 1. mantenimiento río Jiguamiandó (destronque y limpieza) con una inversión de \$962 millones, terminó el 15 de diciembre.
- Alto Baudó (Choco): muelle Pie de Pató (muelle flotante incluye pasarelas de acceso), finalizó el 31 de octubre, con una inversión de \$1.192 millones.
- Quibdó (Choco): construcción malecón Quibdó (incluye obras de protección, recuperación de espacio público, ciclo vías y parques) inaugurado en mayo, tuvo una inversión de \$12.823 millones, incluye recursos vigencia 2018.
- Cabuyaro (Meta): mantenimiento y estabilización de orilla en el muelle de Cabuyaro, finalizó el 4 de abril de 2019, con una inversión \$931 millones con recursos de 2018.

Para 2020, el Ministerio reporta la intervención en 3 municipios, que frente a la meta del cuatrienio corresponden al 75% con una inversión ejecutada de \$2.637 millones del PGN. Los municipios y sus obras son:

- Carmen del Darién (Subregión PDET Choco): construcción de muelle Curbaradó (muelle flotante y pasarelas de accesos, con una inversión de \$1.542 millones, tiene un avance físico del 44%.
- Puerto Asís (Subregión PDET Putumayo): obras de mantenimiento del muelle La Esmeralda (\$276 millones) finalizó 15 de enero de 2020.
- Santa Bárbara de Iscuandé (Subregión PDET Pacifico y Frontera Nariñense): construcción de obras de protección contra la erosión causada por el río Iscuandé, con un contrato por valor total de \$2.843 millones, el contrato inició en febrero de 2020, reporta un avance de obra del 2%, con un plazo de ejecución de 5 meses.

Finalmente, es importante señalar que en el PNVIR se establecieron metas anuales solo para el año 2018, y para los siguientes períodos se proyectó la meta por cuatrienio hasta 2031, por lo que la Procuraduría espera que, estas metas sean programadas al iniciar cada período de gobierno. Sin embargo, el no contar con la desagregación por año dificulta la labor de seguimiento para las vigencias 2019 y 2020.

Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PATR hay 2.191 iniciativas relacionadas con transporte distribuidas así: i) 1.957 terrestres (mejoramiento, adecuación y/o conservación de vías terrestres (1.183), construcción de vías terrestres (410), construcción y mejoramiento de puentes peatonales (187), dotación de maquinaria amarilla (104), categorización, identificación e inventario de vías (34), mejoramiento, adecuación y mantenimiento de caminos ancestrales, peatonales y senderos ecológicos (18), construcción de caminos peatonales y senderos ecológicos (21); ii) 166 fluviales (Mantenimiento y mejoramiento de vías fluviales (72), construcción de muelles (64), navegabilidad y control de sedimentación (18), y mejoramiento y/o adecuación de muelles (12); y iii) 68 de transporte aéreo (construcción de cables y/o teleférico (28), construcción de aeropuerto y/o aeródromo (24), y mantenimiento, operación, mejoramiento y adecuación de aeropuertos y teleféricos (16).

Si bien la ART se encuentra adelantando acciones enfocadas a gestionar la oferta con el sector<sup>47</sup>, actualmente no se identifica un cruce entre el reporte de avance de los indicadores del PNVIR con las iniciativas del PDET de manera que, se pueda medir como el PNVIR responde o contribuye al cumplimiento parcial o total de estas. Adicionalmente, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre

---

<sup>47</sup> i) Asistencia en la estructuración y postulación en el Programa Colombia Rural, ii) capacitación para la elaboración de los Planes en todos los municipios del Plan vial Municipal y iii) caracterización de vías terrestres.

las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de kilómetros de mejoramiento de vías terciarias.

## Plan Nacional de Conectividad Rural – PNCR

El Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR), adoptado mediante Resolución interna No. 1722 del 12 de julio de 2019 por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se propone contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de cien (100) habitantes de municipios priorizados (PDET).

De acuerdo con el diagnóstico<sup>48</sup> presentado en el PNCR, para 2017 la cobertura de Internet fijo en hogares alcanzaba el 37,5% en el país (45,7% en cabeceras municipales y 6,2% en área rural). Las principales razones por la que los hogares carecen del servicio de internet son: i) su elevado costo (49,7% para el total nacional); ii) el hecho de no considerarlo necesario (30,2%); iii) no contar con un dispositivo para conectarse (6,6%); iv) no saber cómo usarlo (5,3%); y v) no tener cobertura de Internet en la zona (4,5%). Por su parte, las diferencias al interior del país, en materia de cobertura de Internet, reflejan las condiciones diferenciales de los costos para el despliegue de infraestructura, y la incidencia de variables tales como: la densidad demográfica, y la capacidad adquisitiva de la población, en la cobertura del servicio. Bogotá cuenta con la tasa más alta de cobertura de Internet fijo (22,4%), seguido por Risaralda (17,1%), Antioquia (16,9%), los departamentos con coberturas más bajas corresponden a Vaupés (0,1%) y Amazonas (0,7%).

La inversión total del plan se enmarca en la estrategia de redes de acceso a internet del 100% de las cabeceras municipales la cual se materializa mediante la culminación de dos proyectos: i) Proyecto Nacional de Fibra Óptica que se ha puesto en funcionamiento en 786 cabeceras, quedando pendientes La Primavera y Santa Rosalía en el departamento de Vichada; a 2018 la inversión del proyecto de fibra óptica se encontraba ejecutada y la sostenibilidad de la infraestructura se financia por parte de los ejecutores y continuará operando hasta 2032: y, ii) El Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad que en 2018 alcanzaba 35 cabeceras municipales quedando pendientes de instalación 12, está soportado

---

<sup>48</sup> Resultado encuesta DANE 2018.

con vigencias futuras de 2019 a 2023 por un valor de 61.892 millones (Conpes 769 de 2013). Estos proyectos se encontraban financiados por el Fondo TIC mediante la modalidad de contrato de aporte, con cargo a recursos propios de contribuciones del sector. De igual forma, es importante destacar los municipios que tienen conexión por operadores comerciales que corresponde a 287.

Por otra parte, las soluciones de acceso a Internet en las zonas rurales se traducen en la disponibilidad de centros de acceso comunitario (Kioscos Vive Digital), programa que previamente el Ministerio venía ejecutando en 6.879 centros poblados y que finalizó en 2019. Para efectos del Plan, se contempla la estructuración de un proyecto nacional de acceso universal, financiado con los recursos del Fondo TIC que aborde la prestación del servicio de conectividad satelital en 10.000 sedes educativas oficiales ubicadas en sitios con alta dificultad de acceso, por un periodo de 15 años. Específicamente, se priorizaron 639 centros poblados de los municipios PDET. De acuerdo con la estimación en 2019, el costo del proyecto era de \$3.5 billones.

Con relación al cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz para el desarrollo del PNCR, al contrastar cada uno con el contenido del Plan adoptado se observa lo siguiente:

**Tabla 20. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCR.**

Criterio del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNCR
La instalación de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales.	Promover el acceso a la autopista de la información y la comunicación en la totalidad de cabeceras municipales del país, mediante el despliegue de redes de transporte de alta velocidad.
La oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados.	Estimular el uso de Internet a través de la oferta de soluciones de acceso público en centros poblados con más de 100 habitantes distribuidos en municipios priorizados (PDET)

Fuente: PNCR. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para realizar seguimiento a la implementación del PNCR, se tomaron los indicadores propuestos en el PMI que reportan el avance del plan tanto a nivel nacional como en municipios PDET: i) Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad; ii) Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad; iii) Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet; y

iv) Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet.

**Tabla 21. Indicador PMI Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad (A.32)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	98.26%			
2019		96%	98.6%	102.7%
2020		96%	0%	0%
2021		96%	0%	0
2022		100%	0%	0
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>100%</b>	<b>98.6%</b>	<b>102.7%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>98.43%</b>			

Fuente: SIIPO, cálculos Procuraduría. Marzo 2020. Elaboración propia.

En 2019 y 2020 se plantearon las metas en 96% de cobertura, y se presentó un avance para el 2019 de 98.6% correspondiente a 1.108 cabeceras municipales (35 proyecto de conectividad de alta velocidad, 786 proyecto de fibra óptica, y 287 operadores comerciales), conectadas con una ejecución de \$16.719 millones, por su parte para el 2020 no se cuenta con un reporte del avance de este indicador, sin embargo, se asignó un total \$9.433 millones.

**Tabla 22. Indicador PMI Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet (A.33)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	69.8%			
<b>2019</b>		50%	27.6%	55.2%
<b>2020</b>		100%	0%	0%
<b>2021</b>		100%	0%	0%
<b>2022</b>		100%	0%	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>100%</b>	<b>27.6%</b>	<b>55.2%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>62.5%</b>			

Fuente: SIIPO, cálculos Procuraduría. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019 se tiene una meta del 50% que correspondía a 320 centros poblados rurales conectados, con un avance del 27.6%, que equivale a un cumplimiento del 55.2%, lo que equivale aproximadamente a 165 centros poblados rurales con acceso comunitario a internet y una asignación de recursos por valor de \$146.769 millones. Llama la atención la meta propuesta para esta vigencia, pues no es claro por qué disminuye frente a los avances de los periodos 2017 (70%) y 2018 (69%). Para el 2020 la meta es del 100%, que equivalen a

639 centros poblados rurales con acceso a internet comunitario ubicados en municipios PDET, priorizados por el plan, no se reporta ningún avance, pese a esto, hay una apropiación de \$139.793 millones. Para el 2020 la meta es del 100%, que equivalen a 639 centros poblados rurales con acceso a internet comunitario, ubicados en municipios PDET, priorizados por el plan, no se reporta ningún avance, pese a esto, hay una apropiación de \$139.793 millones. Llama la atención que la inversión reportada para este indicador sea mayor que para el indicador del municipio PDET, pues en el reporte del sector y la ficha técnica del SIPO se aclara que ambos indicadores tienen el mismo universo de 639 centros poblados en estos los municipios. De acuerdo con lo reportado por el Ministerio, durante 2019 se llevó a cabo la desconexión de los Kioscos Vive Digital por finalización de los contratos de operación, motivo por el cual descendió la conectividad en los centros poblados, teniendo un promedio de conectividad anual del 27,6%. Sin embargo, el Ministerio reporta un avance en la estructuración de nuevas iniciativas que tienen como propósito renovar la oferta de soluciones de acceso a Internet en estos centros poblados, dentro de las que se encuentran: i) Proyecto Zonas Digitales Rurales<sup>49</sup>; ii) Plan Ejecutando y Conectando<sup>50</sup>, y iii) Proyecto Centro Digitales<sup>51</sup>.

**Tabla 23. Indicador PMI Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad (A.32P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	99.4%			
2019		100%	100%	100%
2020		100%	0%	0%
2021		100%	0%	0%
2022		100%	0%	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>99.4%</b>			

Fuente: SIPO, cálculos Procuraduría. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019, la meta reportó un cumplimiento del 100% con una ejecución total de \$3.913 millones, lo que significa que, las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET se encuentran conectadas a Internet de alta velocidad por los proyectos nacionales de Fibra

<sup>49</sup> Este proyecto beneficia, actualmente, a 1000 centros poblados de 381 municipios de 20 departamentos del país, con soluciones de acceso universal a Internet, denominadas Zonas Digitales Rurales, las cuales permiten a cualquier persona acceder gratuitamente al servicio.

<sup>50</sup> Como una medida adicional del Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria y el estado de emergencia económica, social y ecológica para la contención del COVID-19, el MinTIC ha avanzado en la estructuración de un plan de choque para la implementación de 250 nuevas soluciones de acceso universal para zonas rurales de 14 departamentos del país.

<sup>51</sup> Este proyecto abarcará un universo de hasta 10.000 centros poblados a nivel nacional, entre los cuales se encuentran aquellos enmarcados en el cumplimiento del Acuerdo Final. Estas soluciones de acceso universal a Internet beneficiaran instituciones y sedes educativas rurales oficiales, se estima que la instalación de estos centros inicie en enero de 2021.

Óptica y Alta Velocidad. Para el 2020, no se reporta ningún avance; sin embargo, hay una apropiación de recursos de \$2.208 millones.

**Tabla 24. Indicador PMI Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet (A.33P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	69.82%			
2019		50%	27.6%	55.2%
2020		100%	0%	0%
2021		100%	0	0%
2022		100%	0	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>55.2%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>0</b>			

Fuente: SIPO. cálculos Procuraduría. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019, este indicador tuvo un avance de 27.6% con una meta del 50%, es decir, un cumplimiento del 55.2%, que corresponde aproximadamente a 165 centros poblados distribuidos entre los 170 municipios priorizados y un total de recursos asignados de \$8.976 millones. Para el 2020 tiene una meta del 100% que equivale a 639 centro poblados rurales PDET conectados, sin embargo, no se reportó avance, no obstante, tiene un total de recursos apropiados de \$8.933 millones.

Adicionalmente, el Ministerio viene desarrollando estrategias complementarias, dentro de las que se encuentran: i) Proyecto Zonas Digitales Rurales, a la fecha hay 165 zonas digitales en centros poblados de municipios PDET, para el mes de agosto del presente año, el Ministerio tiene estimado la instalación y puesta en servicio de 31 nuevas zonas digitales; ii) Proyecto Ejecutando y Conectando, se estima la instalación de 119 soluciones de acceso universal a internet en zonas rurales de municipios PDET, finalizando en diciembre de 2020; y iii) Proyecto Centros Digitales, abarcará un universo de hasta 10.000 centros poblados a nivel nacional, entre los que se encuentran aquellos enmarcados en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, este proyecto está presupuestado para iniciar en 2021 y finalizar en 2022.

Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PATR hay 461 iniciativas relacionadas con conectividad distribuidas así: i) 115 iniciativas para implementar redes de infraestructura de internet de banda ancha; ii) 174 iniciativas para ampliar la cobertura de telefonía celular (voz y datos); iii) 157 iniciativas de centros de acceso sostenibles (132 de creación de kioscos digitales y/o centros de interés comunitario, 18 de uso y apropiación de kioscos digitales y/o centros de interés comunitario, y 7 de

mantenimiento y operación de kioscos digitales y/o centros de interés comunitario); y, iv) 15 iniciativas para ampliar cobertura de Televisión Digital Terrestre (TDT). No obstante, si bien la ART se encuentra adelantando acciones enfocadas a gestionar la oferta con el sector<sup>52</sup>, actualmente no se identifica un cruce entre el reporte de avance de los indicadores del PNCR con las iniciativas del PDET de manera que, se pueda medir como el PNCR contribuye al cumplimiento parcial o total de estas.

La Procuraduría evidencia que en relación con el acceso a internet de alta velocidad en cabeceras municipales, tanto a nivel nacional como en municipios PDET, hubo un cumplimiento del 100% con 1.108 cabeceras municipales conectadas, por su parte, en relación con el acceso comunitario a internet en centros poblados rurales, el cumplimiento a nivel nacional correspondió al 55% con aproximadamente 165 centros poblados conectados, distribuidos en los 170 municipios PDET, esto debido a la reestructuración de la estrategia kioscos digitales. Pese al avance evidenciado en estos indicadores, a juicio de este ente de control, es necesario que además de presentarse en porcentajes, se presenten también en número de centros poblados y/o cabeceras municipales conectados, puesto que, esta unidad de medida permite saber con certeza y claridad el grado de avance, además es importante mencionar que, en el PNCR no se desagrega el indicador de centros poblados rurales conectados a nivel nacional y PDET pues se limitó el alcance solo a municipios PDET.

### **Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria – PNPC**

El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, fue adoptado mediante Resolución 06 del 15 de enero de 2020 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El PNPC tiene como objetivo promover la inserción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) en cadenas de valor locales, regionales y nacionales a través de un mejor aprovechamiento de los esquemas alternativos de comercialización y la resolución de las asimetrías de información.

En Colombia, a partir de los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 2014, se identificó que hay un poco más de 4,2 millones de personas en las 2.370.099 Unidades

---

<sup>52</sup> i) Focalización y priorización de veredas en Catatumbo para la instalación de antenas de telefonía celular, ii) Inclusión de ampliación de cobertura en los municipios PDET – Lic. de espectro 700, iii) Focalización y priorización de escuelas y centros de accesos sostenibles, iv) Convenio Anditel – Microsoft, v) Convenio HISPASAT, vi) Revisión de la institucionalidad TIC en territorio y vii) levantamiento de barreras de infraestructura TIC.

Productivas Agropecuarias (UPA)<sup>53</sup> censadas en el área rural dispersa, de las cuales alrededor del 71% (3 millones) participan en la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC). De acuerdo con la información del Censo, los hombres tienen una participación mayoritaria en la ACFC (52,2%) en comparación con las mujeres (47,8%). En el Plan se define la implementación en el ámbito nacional, se establecen criterios de priorización para la asignación de recursos en municipios PDET que además crucen con municipios con una concentración mayor a 60% de población de la ECFC. Como resultado, el Plan focaliza 16 departamentos y 113 municipios, donde habitan 545 mil personas pertenecientes a la ECFC.

El presupuesto indicativo para la implementación del PNCP, corresponde a \$510.064M, con los cuales se pretende desarrollar las siguientes estrategias: i) fortalecer a las organizaciones ECFC a través de proyectos e iniciativas de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos y agro logística, con una inversión de \$442.550 millones; ii) brindar servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos con una inversión de \$61.414; iii) realizar evaluaciones, estudios y guías metodológicas desarrolladas en el marco del PNCP por valor de \$4.100 millones; y iv) desarrollar soluciones técnicas tecnológicas (sistema de información de precios regionales y servicios de logística conexos) por valor de \$2.000 millones.

Con relación al cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz para el desarrollo del PNCP, al contrastar cada uno con el contenido del Plan adoptado se observa lo siguiente:

**Tabla 25. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNCP**

Criterios del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNCP
<p>La promoción de asociaciones solidarias, incluyendo las asociaciones de mujeres rurales, para comercialización que provean información y logística, administren los centros de acopio y promocionen los productos del campo, dando especial atención a las áreas priorizadas, de manera que, se minimice progresivamente la intermediación, se reduzca el precio final al consumidor, se propicien relacionamientos directos entre quienes producen y consumen, y se creen condiciones para garantizar mejores ingresos para los productores y productoras.</p>	<p>En la línea de fortalecimiento de los servicios de comercialización en el territorio, se contemplan mecanismos de intervención y socialización para mejorar las capacidades de comercialización de organizaciones; beneficiado a 16. 778 organizaciones hasta 2031.</p>

<sup>53</sup> Es una extensión de tierra de 500 m<sup>2</sup> o más, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria, considerada como una unidad económica.

Criterios del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNCP
Financiación o cofinanciación de centros de acopio para la producción alimentaria de la economía campesina, familiar y comunitaria que atiendan las particularidades y las necesidades de la región, así como la promoción de la administración de los centros de acopio por parte de las comunidades organizadas.	En la línea de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, dentro de los mecanismos de intervención solo se contempla la cofinanciación de infraestructura de las centrales de acopio y beneficio.
La promoción en los centros urbanos de mercados para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.	En la línea de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, dentro de los mecanismos de intervención, se contempla el fortalecimiento de mercados urbanos
La promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala, en función de la integración campo-ciudad, en beneficio de las comunidades — mujeres y hombres— y para agregar valor a la producción.	En la línea de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, dentro de los mecanismos de intervención, se contempla la cofinanciación de proyectos de alianzas productivas o comerciales, y la conformación de alianzas público-privadas.
El diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la demanda de las entidades y programas institucionales que, de manera descentralizada, fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria	En la línea de fortalecimiento de los esquemas alternativos de comercialización a nivel territorial, se plantea promover estrategias para para la participación de organizaciones locales en el suministro de las compras públicas y plantea una meta al respecto.
La implementación para los productores y las productoras, de un sistema de información de precios regionales, que se apoye en las tecnologías de la información y las comunicaciones.	En la línea de fortalecimiento de información y desarrollo de la dimensión agro logística se contempla el estudio técnico, para un Sistema de información de precios regionales y servicios de logística conexos implementado a 2022.

Fuente: PNCP. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para realizar el seguimiento a la implementación del PNCP, se tomaron los indicadores propuestos en el PMI que reportan el avance del Plan tanto a nivel nacional, como en municipios PDET: i) Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo Plan, y ii) Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET. Además, se analizaron en complemento los indicadores: Estrategia nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación; Sistema de información de precios consolidado e interoperable; Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación; y Estrategia nacional de comercialización con enfoque territorial formulada.

**Tabla 26. Indicador PMI. Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo Plan (A.89)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	0%			
2019		50%	100%	200%
2020		50%	0%	0%
2021		50%	0%	0%
2022		50%	0%	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>50%</b>	<b>100%</b>	<b>200%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>0%</b>			

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019 se estableció una meta del 50%, esto quiere decir, que la ADR cofinancia la mitad de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) que se presenten para aprobación y que requieren la construcción o rehabilitación de centros de acopio. En ese mismo año se tuvo un cumplimiento del 100%, que responde a la cofinanciación de un proyecto de la ADR, en el marco de los PIDAR. Para 2020, la ADR ha identificado los proyectos incluidos en los PIDAR que solicitan centros de acopio; sin embargo, no se reporta ningún avance. A juicio de la Procuraduría, presentar las metas en porcentaje y no en número, no permite determinar de manera clara a que corresponde el avance de los proyectos.

**Tabla 27. Indicador PMI Proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, con centros de acopio construidos o rehabilitados, en municipios PDET (A.89P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	0%			
2019		50%	0%	0%
2020		60%	0%	0%
2021		60%	0%	0%
2022		70%	0%	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		<b>60%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>Total Acumulado</b>	<b>0%</b>			

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

En 2019 no se presentó avance debido a que los proyectos no se presentaron por parte de asociaciones y comunidades a la ADR. En 2020 se está estructurando un proyecto para tres municipios del Cauca (Morales, El Tambo y Cajibío). En relación con este indicador, en los PMTR y PATR, quedaron 1.249 iniciativas relacionadas con infraestructura productiva, de las cuales 793 corresponden a centros de acopio, razón por la cual, se debe armonizar las metas del PNPC con las iniciativas PDET.

Asimismo, se analizaron 4 indicadores adicionales incluidos en el PMI, así: el primero, *“Estrategia Nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada (A.92) la meta se cumplió en 2019 con el cierre técnico de la ruta de formulación del PNCP; el segundo *“Estrategia Nacional de compras públicas de productos de origen agropecuario en implementación” (A.93), para el 2019 tuvo un cumplimiento del 100% con las siguientes acciones: i) conformación de la Mesa Nacional para la Planeación y Articulación Institucional; ii) conformación de la Mesa técnica en los territorios; iii) socialización de la estrategia de compras locales y preparación a la oferta (productores) y la demanda (operadores) en los territorios; y iv) la realización de encuentros locales entre la oferta y la demanda en los territorios; La Procuraduría reconoce como un avance positivo del Gobierno Nacional la sanción la Ley 2046 del 06 de agosto de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.**

El tercero, *“Sistema de información de precios consolidado e interoperable” (A.94), para el 2019 tuvo un cumplimiento del 100%, en atención a que, el MADR y el DANE continuaron con la interoperabilidad de los datos de precios del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA), a través del servicio web; y el cuarto, *“Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación” (A.421), para el 2019 tuvo un cumplimiento del 100%, puesto que, se contó con un instrumento de agregación de demanda de acuerdo al marco de precio de producto de origen campesino que tenía por objetivo promover la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa.**

Asimismo, se realizó un análisis de los hitos contemplados en el Plan para garantizar su ejecución:

**Tabla 28. Hitos para garantizar la implementación del PNCP**

Hitos	Descripción	Avance
Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural.	Conformación de la Mesa Técnica Nacional para la Comercialización Rural que permita la coordinación de planes y programas entre 12 entidades del sector público, donde se establecen lineamientos para promover la comercialización y se prevé la articulación con otros PNS.	Junio de 2020, no requiere recursos.

Hitos	Descripción	Avance
Conformación del Portafolio de Metodologías para la Comercialización Rural.	Define la construcción de un portafolio de metodologías disponibles para la comercialización rural, denominado ComercieRural, como el modelo de atención y prestación del servicio de apoyo a la comercialización de la ADR e instrumentos del MinCIT, SENA, UAEOS.	Septiembre de 2020, no se requieren recursos.
Estructurar el Plan de Agro logística.	El cual tiene el propósito, presentar soluciones en materia de logística comercial, y se articula con el PN VIR.	Diciembre 2020. Se está desarrollando desde la dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos del MADR.
Evaluaciones, estudios y guías metodológicas desarrolladas en el marco.	Se propone una evaluación intermedia y final de Comercio Rural. Estudio de viabilidad técnica de un sistema participativo de garantía en 2025.	Estos hitos se desarrollan posterior al 2021 y 2025 y tienen un presupuesto estimado de \$4.200M, distribuidos por cuatrienios así: 2021-2022: \$800 2025-2032: \$1500 2021-2023: \$1.600 2025 \$300
Formulación de un proyecto tipo para el SGR que permita la implementación de un portafolio ComercieRural.		Hito para desarrollar en 2023.
Desarrollo de un frente común de Caracterización y Valoración de Capacidades de Organizaciones para la Comercialización.	Estudio de caracterización y Valoración de Capacidades de Organizaciones para la Comercialización.	Hito para desarrollar en 2021.
Soluciones Técnicas tecnológicas (precios regionales y servicios logísticos conexos).	Sistema de información de precios regionales y servicios de logística conexos.	Este hito tiene un presupuesto estimado de \$2.000M para ser ejecutado en el cuatrienio 2022-2023.

Fuente: MADR. Marzo 2020. Elaboración propia.

A continuación, se presentan los indicadores contenidos en el PNCP:

**Tabla 29. Indicadores del PNCP (no incluidos en el PMI)**

Indicador	Meta Plan	Avance
Organizaciones ECFC – beneficiadas a través de proyectos e iniciativas de circuitos cortos de comercialización, encadenamientos productivos, y agro logística.	Tiene una meta a 2031 de 5.052 organizaciones con una inversión de \$442.550M del PGN.	Para 2019, se atendieron 100 organizaciones con una inversión de 9.900M. Para 2020 se estiman 460 organizaciones y 41.697M de UAEOS-MADR- SENA, MINCIT.

Indicador	Meta Plan	Avance
Porcentaje (%) de participación organizaciones ECFC en Compras públicas locales de alimentos.	Se estima que la participación de organizaciones de ECFC en Compras públicas locales de alimentos sea de 1.2% en 2022 y 8% en 2031 del presupuesto destinado a compra de alimentos.	Según la información entregada por el MADR se tienen metas intermedias para 2019 se planteó una meta de 0,3% y 0.5% para 2020, así mismo, informan que se está consolidando el reporte de avance.
Departamentos que implementan de forma autónoma la Estrategia Nacional de Compras Públicas de Productos de Origen Agropecuario.	Estrategia Nacional de Compras Públicas de Productos de Origen Agropecuario. La meta son 12 departamentos en 2031, 5 en 2022, 8 en 2026.	En 2019 se implementó en 4 departamentos.
Organizaciones ECFC – beneficiadas a través de servicios complementarios de apoyo a la comercialización de productos.	Fortalecimiento de capacidades de comercialización beneficiando a 16.778 organizaciones 2031 por \$ 61.414M del PGN.	Para 2019 se reporta una meta de 279 organizaciones por \$417M de ADR y SENA. Para 2020 se plantea una meta de 1.484 organizaciones por \$4.579M de MADR, UAEOS, SENA, MinTic; no se reportan avances.

Fuente: MADR. Marzo 2020. Elaboración propia.

Una vez analizados los indicadores propuestos para medir el cumplimiento del PNCP, se observa que, si bien el Plan plantea metas cuatrienales, el Ministerio reporta avances intermedios, que corresponden al cumplimiento parcial de las metas por cada vigencia, lo que permite hacer un seguimiento anticipado de cómo va la implementación del Plan, previo a la finalización del cuatrienio.

Para medir el avance en los municipios PDET, es importante tener en cuenta que en los PATR incluyendo los PMTR hay 6.061 iniciativas relacionadas con reactivación económica y producción agropecuaria, sin embargo, para este Plan se tienen en cuenta las iniciativas relacionadas con servicios de comercialización que corresponden a 288. No obstante, actualmente no se identifica un cruce entre las acciones del PNPC con las iniciativas del PDET de manera que, se pueda verificar como el PNPC contribuirá al cumplimiento parcial o total de estas.

Preocupa a este ente de control que los indicadores propuestos en el PMI asociados con este Plan, resultan insuficientes, y no miden acciones y/o gestiones que contribuyan al cumplimiento de la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Pese a lo anterior, el Plan establece unos indicadores propios que si permiten medir de manera eficiente el cumplimiento de las necesidades que se tienen en materia de comercialización de la producción campesina.

Finalmente, cabe resaltar que la Procuraduría mediante oficio de fecha 31 de marzo de 2020, hizo un llamado al MADR ante la emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio Nacional a causa de la pandemia desatada por el COVID – 19, advirtiendo la importancia de garantizar la suficiencia y accesibilidad de toda la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, y es así como se resalta la urgencia implementar el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria adoptado mediante Resolución 00006 del 15 de enero de 2020, que en consonancia con los lineamientos de la Resolución 464 de 2017, permitirá dinamizar la economía local y garantizará la seguridad alimentaria y nutricional en todo el territorio.

### **Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - PNRD**

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se adoptó mediante Resolución No. 000091 del 24 de abril 2020 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este Plan se formuló conforme a los lineamientos del documento Conpes 3926 de 2018 “Política de Adecuación de Tierras 2018-2038” el cual establece un marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria. El Plan se ocupa de soluciones de riego intrapredial y de la construcción y rehabilitación de distritos de pequeña escala dirigidas a la ECFC, y es complementario al contenido del Plan Nacional de Riego y Drenaje 2019-2038 en el que se contemplan los proyectos de mediana y gran escala.

En el país, de acuerdo con lo señalado en el Plan, la cobertura de riego solo representa el 6% de 18,4 millones de hectáreas potenciales para la infraestructura de adecuación de tierras. La UPRA realizó el diagnóstico para la focalización del territorio en el Plan, donde se realizaron cruces del área potencial para implementar soluciones de riego con las zonas de posible presencia de agricultura familiar, lo cual arroja un total de 4.152.538 has, y finalmente, las cruza con municipios PDET, que corresponden a 1.212.008 hectáreas.

El presupuesto estimado para la implementación del PNRD es de \$1,57 billones<sup>54</sup>; los proyectos de sistemas individuales de riego serán principalmente financiados a través de los recursos del PGN, dispuestos vía SGR y PIDAR, lo que representa el 85% del presupuesto estimado. También se contemplan inversiones en distritos de riego a través del PIDAR y

---

<sup>54</sup> Precios constantes 2019.

Fondo de Adecuación de Tierras- FONAT. A la ADR le corresponde financiar 391 mil millones en 10 años. El Plan estipula la necesidad de gestionar fuentes complementarias de cooperación internacional y recursos propios de las entidades territoriales, para lo cual espera adelantar una coordinación interinstitucional para definir una estrategia en octubre de 2020.

Con relación al cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz para el desarrollo del PNRD, al contrastar cada uno con el contenido del Plan adoptado se observa lo siguiente:

**Tabla 30. Relación criterios del Acuerdo de Paz y objetivos del PNRD**

Criterios del Acuerdo de Paz	Objetivos del PNRD
La promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas de riego y drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria, de acuerdo con las particularidades de las zonas, del proyecto productivo y de las comunidades.	Promover y ejecutar soluciones alternativas de riego. Se proponen cuatro soluciones tecnológicas apropiadas y asequibles para el riego en zonas de agricultura familiar y con potencial de riego: en función de la fuente hídrica y de energía que abastecen los sistemas de riego.
La recuperación de la infraestructura de riego de la economía campesina, familiar y comunitaria.	Construir distritos de riego de pequeña escala y ejecutar acciones para la rehabilitación, conservación y mantenimiento de los existentes. Se incluye en las metas los distritos de riego de pequeña escala rehabilitados.
El acompañamiento a las asociaciones de usuarios y usuarias en el diseño y formulación de los proyectos de riego y drenaje.	La asociatividad se promueve por i) asociatividad relacionada con los PIDAR, y ii) asociaciones de usuarios de distritos de riego. El acompañamiento a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas– OSCPR que realiza la ADR, se enmarca en cada una de las fases de los PIDAR, a saber: formulación, cofinanciación, ejecución, seguimiento y control.
La asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la administración y la sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos de riego y drenaje.	La ADR promoverá la organización de las asociaciones de usuarios de los distritos de Adecuación de tierras, se les dará asistencia técnica y jurídica. El MADR y el MADS estructurarán y aprobarán el Plan de Acción intersectorial para el ordenamiento y gestión del recurso hídrico en los distritos de ADT, que hará parte de las capacitaciones a las asociaciones de usuarios de distritos de pequeña escala.
La promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua en el riego.	Promover las prácticas adecuadas para el uso eficiente del agua y el suelo. El MADR coordinará con el MADS, la UPRA y la ADR, la formulación e implementación de un Plan de acción para la gestión integral y eficiente del recurso hídrico y el suelo, dirigido a las asociaciones de usuarios de distritos de riego y para los usuarios de soluciones de riego intrapedial.

La preparación para mitigar los riesgos originados por el cambio climático.

En general el Plan busca incrementar la oferta de proyectos alternativos de riego intrapredial que promuevan la gestión integral y eficiente del recurso hídrico brindando herramientas e infraestructura que aportan a la mitigación de los efectos negativos del cambio climático.

Fuente: PNRD. Marzo 2020. Elaboración propia.

Los indicadores PMI asociados al Plan inician en 2021 y se programan con una meta constante de 50%: Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, para territorios y población definidos en el respectivo plan (A.25), y Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET (A.25P).

Para medir el avance en los municipios PDET, es importante tener en cuenta que en los PATR incluyendo los PMTR quedaron consignadas 3.857 iniciativas relacionadas con infraestructura y adecuación de tierras, en donde se observan necesidades de soluciones de agua o drenaje para sus cultivos que permita aumentar su producción, y 531 iniciativas para adecuación de tierras que se enmarcan en distritos de riego y drenaje, que corresponden a 334. No obstante, actualmente no se identifica un cruce entre las acciones del PNPC con las iniciativas del PNRD de manera que, se pueda verificar como el PNRD contribuirá al cumplimiento parcial o total de estas.

### Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural - PNVSR

El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural fue adoptado mediante Resolución 179 del 23 de junio de 2017 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), se estableció que, a partir del año 2020, la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del MinVivienda. Es así como, este Ministerio adoptará un nuevo Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural una vez se reglamente la competencia asumida. Es importante mencionar que, con posterioridad a la fecha de cierre de ese informe, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República un proyecto de ley “por medio del cual se dictan disposiciones sobre vivienda y hábitat” que tiene por objeto declarar la política pública de vivienda y hábitat como una política de Estado y adoptar las normas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna para

todos los colombianos. El mencionado proyecto está siendo objeto de análisis por parte de este órgano de control.

No obstante, el cambio de competencia, la Ley 1955 de 2019 le asigna al MADR la responsabilidad de fortalecer el Programa de Subsidio de VIS rural, que cuente con soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico y de crear una línea especial de crédito para VIS y VIP rural, con condiciones favorables de financiación (tasas de interés, periodos, plazos), de acuerdo con las características capacidad financiera de la población rural.

En este informe se realiza un análisis de la ejecución del PNVSR entre 2017 y 2019 en cabeza de la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales del MADR, como una herramienta orientadora de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y como mecanismo conducente al cumplimiento del Acuerdo de Paz, que en materia de vivienda busca garantizar condiciones de vida digna a los habitantes del campo colombiano.

Los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida<sup>55</sup> para el total Nacional en 2019 para centros poblados y rural disperso muestran que, el porcentaje de hogares propietarios de vivienda (considerando a quienes la están pagando y quienes ya terminaron de hacerlo) fue 51%, mientras que el de arrendatarios fue de 11,2% y el de ocupantes con permiso del propietario de 29%, así mismo, el 4.7% vivía en posesión sin título (ocupante de hecho) y el 4% en propiedad colectiva.

La implementación del PNVSR se estimó en un costo aproximado de \$19.1 billones de pesos, distribuidos en 3 estrategias: i) 19 billones para el otorgamiento y ejecución de subsidios para construcción (75%) y mejoramiento de vivienda social rural (25%); ii) 1.538M para soluciones de vivienda social rural subsidiadas adecuadas al entorno rural, regional y cultural; y, iii) 245 para la revisión, actualización e implementación de una metodología que identifique a potenciales beneficiarios y enfoque diferencial para el acceso al subsidio. A continuación, se presenta un balance de los resultados obtenidos en la implementación del PNVSR durante las vigencias 2018 y 2019.

Para las vigencias 2018 y 2019, el PNVSR se ejecutó a través del proyecto de inversión *“Subsidio Para La Construcción o Mejoramiento de Vivienda de interés Social Rural para Población Rural”*, en el marco del Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), el cual

---

<sup>55</sup> Boletín técnico encuesta nacional de calidad de vida-ECV 2019, página 9.

fue una estrategia creada por el MADR, con el fin de mejorar las condiciones habitacionales de las familias rurales mediante el otorgamiento de subsidios para construcción de vivienda nueva o de mejoramiento.

**Tabla 31. Resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional**

Año	Subsidios otorgados mejoramiento de vivienda		Subsidios otorgados vivienda nueva		Total beneficiados	Monto de la Inversión
	Nacional	Víctimas	Nacional	Víctimas		
2018	459	1.902	446	2.640	5.447	\$181.977M
2019	719	3.728	681	1.956	7.081	\$208.430M
<b>Total</b>					<b>12.531</b>	<b>\$390.407M</b>

Fuente: Fiduagraria S.A. Marzo 2020. Elaboración propia.

Es importante aclarar que los resultados presentados en la Tabla 31, corresponden a la caracterización de los hogares beneficiados, mas no a los subsidios efectivamente entregados, pues a la fecha los recursos asignados no se han ejecutado en su totalidad. Al respecto, la Procuraduría el pasado 7 de junio de 2020 emitió una comunicación a Fiduagraria, al Banco Agrario y al MADR, llamando la atención sobre los bajos índices de cumplimiento de la política de vivienda rural, y en especial de los fallos de jueces de restitución, que en 19.455 casos han ordenado proteger y cobijar con ese beneficio a familias de campesinos víctimas de abandono y/o despojo de tierras. De 1.489 órdenes de vivienda priorizadas durante las vigencias 2018 y 2019, se evidenció que Fiduagraria, entidad ejecutora de los subsidios de vivienda rural, presenta un rezago de 1.392 peticiones, lo que equivale a un incumplimiento del 93% de las órdenes judiciales en esta materia.

De acuerdo con el balance reportado<sup>56</sup> por el MADR frente a los resultados del Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, se evidencia que los subsidios entregados en 2019 y 2020, corresponden a rezagos de vigencias anteriores, mas no a los subsidios asignados para estas vigencias. Por su parte, para las vigencias 2018 y 2019 de los 12.528 subsidios asignados no ha sido entregado ninguno. Preocupa a la Procuraduría, que en el balance presentado por la entidad se reportan 10.227 hogares retirados del programa, sin embargo, no se especifican los criterios de retiro. Adicional a esto, es importante mencionar que, si bien se adoptó este Programa se evidencia que, con el Plan de 2017 no se implementaron nuevas acciones para priorizar municipios PDET con necesidades de

<sup>56</sup> Banco Agrario de Colombia. Base de Datos. Fecha de corte marzo 2020.

vivienda, sino que se ha mantenido la oferta y su regionalización, tal y como se ha venido dando desde el año 2000.

De acuerdo con la información reportada por el MADR, un avance importante del Plan consistió en incluir en el Reglamento Operativo del Otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural a población restituida y reintegrada a la vida civil, con el otorgamiento y ejecución de subsidios a través del Programa Estratégico para Población Reincorporada a la Vida Civil, a cargo de la Agencia de Reincorporación y Normalización, que para la vigencia 2019 correspondió a 501 subsidios. Cabe resaltar que, las condiciones generales para el otorgamiento se encuentran circunscritas a los requisitos de postulación determinados por la ARN.

Para realizar el seguimiento a la implementación del PNVSR, se tomaron los indicadores propuestos en el PMI que reportan el avance tanto a nivel nacional como en municipios PDET: i) Viviendas mejoradas entregadas (A.66 ); ii) Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET (A.66P); iii) Viviendas nuevas entregadas (A.67 ) ; iv) Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET (A.67P) ; v) Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada (A.68); y, vi) Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET (A.68P). A continuación, se muestra el avance de los indicadores PMI según el SIPO:

**Tabla 32. Indicador PMI. Viviendas mejoradas entregadas (A.66)**

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	0	0%
2018	439	439	100%
2019	1.700	255*	15%
2020	1.700	32*	1.88%
<b>Total Ejecución PNVSR</b>	<b>3.400</b>	<b>287</b>	<b>8.4%</b>

Fuente: SIPO, cálculos Procuraduría. Marzo 2020. Elaboración propia.

\* Corresponde a la entrega de subsidios asignados en vigencias anteriores.

Para el 2019 hay un cumplimiento del 15% de la meta establecida de 1.700 viviendas mejoradas entregadas, y para 2020 se ha alcanzado un 1.9% con 32 viviendas mejoradas entregadas a nivel nacional, estas viviendas entregadas corresponden a subsidios de asignaciones presupuestales de vigencias anteriores. Este rezago en la asignación de subsidios se debe a que se presentó un cambio de normatividad mediante el Decreto 1934 de 2015, a raíz de que las entidades operadoras informaron al Banco Agrario la imposibilidad

de aplicar la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico conforme lo establecía este. No obstante, solo hasta el 2019 se expidió el Decreto 1052 de 2019 y a partir de esa fecha, la Gerencia de Vivienda de Banco Agrario ha estado realizando mesas de trabajo y el acompañamiento respectivo a las entidades operadoras, con el fin que se logre dar viabilidad a los proyectos bajo la modalidad de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico. Por su parte, para el indicador Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET (A.66P) no se realizó ninguna entrega de vivienda mejorada.

**Tabla 33. Indicador PMI Viviendas nuevas entregadas (A.67)**

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	0	0%
2018	6.064	6.062	99.9%
2019	7.251	3.700*	51.03%
2020	7.251	734*	10.12%
<b>Total Ejecución PNVSR</b>	<b>14.502</b>	<b>4.434</b>	<b>30.57%</b>

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

\* Corresponde a la entrega de subsidios asignados en vigencias anteriores.

Para 2019 se reportaron 3.700 viviendas nuevas entregadas frente a una meta de 7.251, esto representa el 51% de lo proyectado. Para 2020, con corte a 31 de marzo, el avance se encuentra en 10% correspondiente a 734 viviendas nuevas entregadas. Los avances reportados en ambas vigencias corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores.

**Tabla 34. Indicador PMI Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET (A.67P)**

Año	Meta	Avance	% avance
2017	0	0	0
2018	2.105	1.768	83.9%
2019	2.828	1.036*	36.63%
2020	2.828	106*	3.75%
<b>Total Ejecución PNVSR</b>	<b>6.656</b>	<b>1.142</b>	<b>17.15%</b>

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

\* Corresponde a la entrega de subsidios asignados en vigencias anteriores.

Para municipios PDET, en 2019 se reportaron 1.036 viviendas nuevas entregadas, que corresponden al 37%. Para 2020, el avance representa un 3.7% que equivale a 106 viviendas nuevas. Los avances reportados en ambas vigencias corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores.

De acuerdo con lo anterior, el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz se está midiendo realmente con la entrega de subsidios de vivienda que corresponden a recursos de vigencias anteriores al Plan adoptado en 2017, y no a los asignados durante la

vigencia de este Plan. De acuerdo con el DNP, se identifica un importante retraso en la operación de este programa entre la asignación del subsidio y la entrega del mismo que representa en promedio 2.5 años. A juicio de la Procuraduría, es conveniente que el Gobierno Nacional establezca metas urgentes para la descongestión de la operación del subsidio en las vigencias anteriores y las acciones proyectadas para reducir los tiempos de operación considerando el bajo cumplimiento presentado hasta la fecha en los indicadores del PMI.

Frente a los indicadores PMI sobre porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada (A.68 y A.68P), se reporta un cumplimiento del 100% en 2019 y 2020 a nivel nacional y en municipios PDET. Esto en razón a que tanto en el reglamento operativo de otorgamiento del subsidio del MADR, como el reglamento operativo de Fiduagraria, y el PNVSR contempla la participación de la comunidad en todo el proceso de otorgamiento y ejecución del subsidio de VISR. El proceso de participación de la comunidad se realiza anualmente, debido a que en cada vigencia se distribuyen los recursos del subsidio, se realiza convocatoria, calificación y otorgamiento del SFVISR, y por ende la construcción y mejoramiento de las viviendas rurales con cargo a los recursos de cada vigencia.

En relación con la implementación de los PDET, se tiene que de un total de 2.680 iniciativas identificadas en el Pilar 5, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico; 859 se categorizaron bajo la estrategia de soluciones de viviendas adecuadas y corresponden a 566 iniciativas relacionadas con la construcción de vivienda rural y 293 con mejoramiento. Para la gestión de oferta, la ART se ha articulado con el MADR para la implementación del Programa de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural con la ejecución de las vigencias rezagadas y el otorgamiento de nuevos subsidios en los municipios PDET. Sin embargo, la Procuraduría señala la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de mejoramientos y viviendas nuevas entregadas en municipios PDET.

## Planes que no han sido adoptados

La información suministrada por las entidades para los planes que a la fecha no han sido adoptados, no fue suficiente para realizar un análisis de fondo, pues si bien se presentaron algunos de los avances del sector que aportan a los objetivos de cada plan y avances o cumplimientos en los indicadores del PMI que se asociaron a estos, al no estar adoptados no existen las herramientas suficientes para realizar un seguimiento adecuado; sin embargo, es importante resaltar que de acuerdo con lo manifestado por la Consejería para la Estabilización para el mes de septiembre del presente año, todos los planes quedarán adoptados.

No obstante, lo anterior, en el Anexo 2 se realiza una descripción de cada uno de los PNS que no han sido adoptados, a partir de la información suministrada por las entidades responsables en la formulación, así como de los reportes del SIPO de avance y/o cumplimiento en los indicadores del PMI asociados; se aborda para cada Plan la descripción del estado de formulación, las principales dificultades para que no se haya culminado dicho proceso, y un mapeo de la oferta sectorial con la cual se está dando respuesta a las necesidades evidenciadas en el territorio, teniendo en cuenta los indicadores del PMI asociados, así como las iniciativas de los PATR incluyendo las de los PMTR.

A continuación, se realiza un análisis general, en donde se resalta la importancia de la adopción de estos 10 planes que contribuyen con la RRI a nivel Nacional. Además de mencionar la necesidad de que la implementación de estos en los 170 municipios PDET se de manera articulada con las iniciativas consignadas en los PATR incluyendo las de los PMTR, las cuales reflejan las necesidades de los territorios, producto del ejercicio de participación comunitaria realizado por la ART. Así mismo, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de estas iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET.

Cada plan tiene una serie de dificultades que no han permitido su adopción, entre estas se encuentran: i) la falta de continuidad de los procesos por la transición del Gobierno; ii) acciones desarticuladas por parte de la institucionalidad que no ha permitido cerrar discusiones conceptuales; iii) metas bajas teniendo en cuenta las restricciones de recursos asignados para el sector; iv) falta de desarrollo normativo para establecer e implementar las

acciones de los planes; v) Para el “Plan para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria”, no se tuvo previsto un programa al interior de la institucionalidad que articulará el acceso integral a tierras y la generación de ingresos; y, vi) la dificultad en el proceso de revisión de los planes en donde intervienen diferentes sectores, por la complejidad en la concertación interinstitucional.

Así mismo, preocupa a este ente de control el mecanismo como se adoptará el Plan de Zonificación Ambiental, pues el MADS ha señalado que, *“después de varios análisis encontró que no es conveniente que el Plan de Zonificación Ambiental cuente con un acto administrativo de adopción, dado que puede entenderse por parte de las autoridades territoriales como una determinante ambiental rígida de superior jerarquía que podría restringir el desarrollo”*. Al respecto, es importante insistir en la necesidad de plantear un mecanismo de adopción del Plan, que permita asegurar un esquema interinstitucional adecuado para el despliegue de esfuerzos institucionales en términos de lograr los objetivos de la RRI.

De los 10 Planes no adoptados, 4 cuentan con cierre técnico y 6 se encuentran en formulación; a continuación, se detalla el estado en que se encuentra la adopción de cada uno:

El Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, cuenta con acta de cierre técnico desde el 15 de marzo de 2019. Es importante resaltar que, entre 2018 y 2020 se han dado desarrollos normativos, tal como la expedición de la Resolución 571 de 2019, *“Por la cual se reglamenta el Plan de Gestión para las personas prestadoras de los servicios de acueducto o alcantarillado que deseen acogerse a condiciones diferenciales en zonas rurales”*. Además del fortalecimiento institucional mediante asistencia técnica para la elaboración de los Planes Departamentales de Agua (PDA), lo anterior, como un alistamiento para la implementación del Plan. En agosto de 2019, MinVivienda lanzó el programa *“Agua al Campo”* con el cual se busca cerrar las brechas en materia de cobertura, continuidad y calidad en las zonas rurales del país. El programa tendrá una inversión de medio billón de pesos con recursos del PGN, de Obras por Impuestos, OCAD Paz, Fondo Paz, SGP, SGR, municipios y departamentos, adicionalmente, se focalizó en municipios PDET y ZOMAC, para las vigencias 2019-2022.

El Plan Nacional de Salud Rural, inició su formulación en 2017, año en el cual se contó con la primera versión del documento remitida a la entonces Consejería para el Posconflicto, la

ART y el DNP. Tras el proceso de revisión y ajuste, el documento alcanzó el cierre técnico en diciembre de 2019. Para la vigencia 2020, se cuenta con el proyecto de resolución por la cual se adoptará el Plan y se establece la ruta metodológica para su implementación, trámite que a la fecha no ha culminado.

El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, cuenta con cierre técnico, se encuentra en proceso de ajustes conforme a las recomendaciones realizadas por el DNP y la Consejería para la Estabilización, respecto al incremento de las metas debido a que estas son muy bajas. Esta situación se encuentra relacionada con la limitada capacidad presupuestal de la UAOS, y la necesidad de recursos para la implementación del PLANFES en el territorio nacional y especialmente en los municipios PDET.

El Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, se encuentra formulado y cuenta con acta de cierre técnico de la Consejería para la Estabilización con fecha 30 de diciembre de 2019. Esté inició su formulación en 2017, año en que se presentó la primera versión, pese a lo anterior a la fecha no se cuenta con la resolución de adopción.

El Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se formuló en un 85% en el 2019 por el MADR y pasó a una fase de articulación con otros sectores promotores de la generación de ingresos en la ruralidad, entre ellos el MinTic el SENA y PS. Este no cuenta con cierre técnico.

El Plan de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de impulso a la investigación, fue remitido el 17 de abril de 2020 a la Consejería para la Estabilización, y se estimaba que el proceso de cierre técnico y posterior adopción por Acto Administrativo se daría en el primer semestre de la presente vigencia; teniendo en cuenta que, la oferta institucional directa para el desarrollo del Plan se enmarca en la Ley 1876 de 2017, expedida como una de las medidas para la implementación del Acuerdo de Paz, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA). Posterior a la expedición de la Ley 1876 de 2017, el MADR ha expedido dos resoluciones para reglamentarla: la Resolución 407 de 2018 “Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación agropecuaria” y la Resolución 422 de 2019 “Por la cual se reglamenta el procedimiento y los requisitos de habilitación de las Empresas Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria- EPSEA”.

El Plan de Zonificación Ambiental, se formuló y presentó su primera versión en el 2019 para revisión de la Consejería para la Estabilización y el DNP, este no cuenta con cierre técnico. Los avances y dificultades de este Plan se desarrollan en mayor profundidad en el punto de acceso y uso a tierras.

El Plan Nacional de Educación Rural, se encuentra en etapa de formulación, y de acuerdo con lo informado por MinEducación, para el mes de abril de 2020, se estaba realizando la estructuración del presupuesto con el fin de lograr mayor consistencia en relación con el trazador presupuestal para la Paz, mediante el cual se busca que las entidades identifiquen el presupuesto destinado a cumplir la implementación del Acuerdo. Así mismo, se señala que se han atendido observaciones de la Consejería para la Estabilización, DNP y ART en términos de ajustar el diagnóstico, así como especificar el relacionamiento de este Plan con otros PNS.

El Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, ha tenido dos fases de construcción entre el 2016 y 2020, una cuando PS ejercía la secretaría técnica, y otra, a partir del 2019, en la cual el ICBF asume este rol. Actualmente no se conoce un documento técnico.

Finalmente, el Plan de formalización Masiva de la Propiedad Rural, en abril de 2020 contaba con una versión preliminar en espera de comentarios de la ANT para etapa de cierre técnico sectorial.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 156 indicadores del PMI analizados que corresponden a Planes Nacionales, 95 indicadores presentan avances en su cumplimiento, 61 indicadores no cuentan con información de avance en el SIPO y de los 8 indicadores que finalizaban antes de 2019, 2 indicadores, a juicio de la Procuraduría no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, en este caso debido a la no adopción de todos los Planes Nacionales y a la falta de expedición del acto administrativo para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Para el 2018, el Gobierno Nacional debía formular 16 PNS, no obstante, a la fecha, solo cinco 5 se encuentran adoptados y vigentes, 2 adoptados en el Gobierno anterior, y 3 adoptados por el actual Gobierno, 10 PNS no se encuentran aún adoptados y 1, el de vivienda, está en actualización. Lo que equivale a un

cumplimiento del 31% del indicador Planes Nacionales para la Reforma Rural adoptados (A.456).

- Los 5 Planes Nacionales Sectoriales adoptados establecen lineamientos de política, definen estrategias de la oferta sectorial e incorporan criterios para la focalización territorial en municipios PDET. Sin embargo, requieren de la elaboración de planes de acción específicos para establecer actividades y cronogramas que den cuenta del proceso para el cumplimiento de las metas.
- Los reportes en SIPO presentan información que no permite realizar un seguimiento adecuado al cumplimiento de lo establecido en el PMI, teniendo en cuenta que, se presentan reportes incompletos, en algunos casos no existen reportes del sector, la información cualitativa no da cuenta del avance cuantitativo y en algunos casos el reporte cualitativo no coincide con el reporte numérico. Adicionalmente, es importante que en el SIPO se incluya un componente financiero que detalle las fuentes de financiación de cada indicador, incluyendo la participación de privados. En algunos casos se evidenciaron inconsistencias en la información reportada por el sector a la Procuraduría y la reportada en el SIPO frente a los indicadores del Plan que se encuentran asociados al PMI.
- Actualmente, no se cuenta con el módulo del SIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de las metas y los indicadores propuestos en cada Plan Nacional Sectorial, herramienta necesaria dado que los indicadores del PMI, no necesariamente corresponden a los indicadores consignados por el sector en cada Plan.
- En relación con la articulación de los PDET y los PNS, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de que se armonicen las necesidades que se derivan de las iniciativas PDET, en términos de las unidades de medida con las metas propuestas por cada sector para la implementación de los planes, por ejemplo; el número de hogares que requieren una solución de energía no convencional. Así mismo, no es claro si los sectores a cargo de los Planes Nacionales Sectoriales están teniendo como insumo para la implementación de los Planes, los resultados del proceso participativo del PDET, para priorizar la intervención en el territorio.
- El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, fue adoptado mediante Resolución No. 0809 del 2 de agosto de 2018 del Ministerio de Minas y Energía. Producto de su implementación, para 2020 se llegó a 32.579 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica, de los cuales

19.631 están en municipios PDET. Su financiación se ha dado principalmente con las siguientes fuentes: i) Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI); ii) Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales (FAER); iii) Programa Techos Solares Públicos (PTSP); y, iv) Sistema General de Regalías (SGR). Adicionalmente, los Operadores de Red generaron 21.620 nuevos usuarios contribuyendo a las metas del PNER; sin embargo, estos no se contabilizan en las metas del PMI por ser proveedores privados. Para medir el impacto del PNER en los municipios PDET es importante tener en cuenta, que en los PATR incluyendo los PMTR quedaron 697 iniciativas relacionadas con provisión de energía.

- El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, fue adoptado mediante Resolución interna No. 0003260 del 3 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte. Las estrategias del PNVIR están orientadas a la identificación y priorización de vías estratégicas y la priorización de corredores para la integración regional tanto en el nivel nacional como en municipios PDET. Sin embargo, la proyección de metas y recursos del PNVIR a 2031, solo se realiza para los 170 municipios PDET e incluye la intervención de 13.140 kilómetros, 10 aeródromos y 46 muelles. Es importante mencionar que MinTransporte reportó el avance de la construcción y/o mantenimiento de vías terciarias, aeródromos y vías fluviales, no solo para municipios PDET, sino para nivel nacional. Uno de los programas con los que se realizó el mejoramiento y mantenimientos de las vías rurales del país fue “Colombia Rural”, el cual tiene por objeto priorizar corredores viales para aumentar la productividad del campo. Así mismo, el Ministerio reportó la intervención de vías fluviales en los municipios de Puerto Leguizamo, Carmen del Darién, Alto Baudó, Quibdó y Cabuyaro. Finalmente, es importante señalar que en el PNVIR se establecieron metas anuales solo para el año 2018, el no contar con la desagregación por año dificulta la labor de seguimiento para las vigencias 2019 y 2020. Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta, que en los PATR incluyendo los PMTR hay 2.191 iniciativas relacionadas con transporte. Finalmente, en el caso del PNVIR los lineamientos del Plan aplican a nivel nacional, pero las metas y estimación de recursos se hacen sólo para los municipios PDET, cuando según lo establecido en el Acuerdo de Paz debería cubrir toda la ruralidad.

- El Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR), cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, adoptado mediante Resolución interna No. 1722 del 12 de julio de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, producto de su implementación se realizó la cobertura con acceso a internet de alta velocidad en 1.108 cabeceras municipales, y acceso comunitario a internet para aproximadamente 160 centros poblados rurales, distribuidos en los 170 municipios PDET, de los 639 planteados como meta en el Plan que aplica solo para municipios PDET, sin establecer una meta para cobertura a nivel nacional. La estrategia de redes de acceso a internet del 100% de las cabeceras municipales se materializa mediante dos proyectos: i) Proyecto Nacional de Fibra Óptica que ha puesto en funcionamiento la red para 786 cabeceras, y, ii) Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad, que en 2018 alcanzaba 35 cabeceras municipales quedando pendientes de instalación 12. Adicionalmente, el Ministerio viene desarrollando estrategias complementarias, dentro de las que se encuentran: i) Proyecto Zonas Digitales Rurales, con 165 zonas digitales en centros poblados de municipios PDET; ii) Proyecto Ejecutando y Conectando, con la instalación de 119 soluciones de acceso universal a internet en zonas rurales de municipios PDET, el cual finaliza en diciembre de 2020; y iii) Proyecto Centros Digitales, el cual abarcará un universo de hasta 10.000 centros poblados a nivel nacional, este proyecto está presupuestado para iniciar en 2021 y finalizar en 2022. Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta, que en los PATR incluyendo los PMTR hay 461 iniciativas relacionadas con conectividad.
- El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPC), cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, fue adoptado mediante Resolución 06 del 15 de enero de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dentro de los indicadores del PMI asociados al cumplimiento del Plan se encuentra el relacionado con proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial identificados que requieren centro de acopio, tanto para nivel nacional como para municipios PDET, entre otros indicadores, que a juicio de la Procuraduría resultan insuficientes para medir las acciones y/o gestiones que contribuyan al cumplimiento de la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Una vez analizados los indicadores propuestos para medir el cumplimiento del PNCP, se observa que, si bien el Plan plantea metas cuatrienales,

el Ministerio reporta avances intermedios, que corresponden al cumplimiento parcial de las metas por cada vigencia. Para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PATR incluyendo los PMTR hay 6.061 iniciativas relacionadas con reactivación económica y producción agropecuaria, sin embargo, para este Plan se tienen en cuenta las iniciativas relacionadas con servicios de comercialización que corresponden a 288.

- El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRD) cumple con los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz, se adoptó mediante Resolución No. 000091 del 24 de abril 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los indicadores PMI asociados al este Plan inician en 2021 y tienen proyectada una meta constante de 50%. Para medir el avance en los municipios PDET, es importante tener en cuenta, que en los PATR incluyendo los PMTR quedaron consignadas 3.857 iniciativas de infraestructura y adecuación de tierras, en donde se observan necesidades de soluciones de agua o drenaje que tienen como objetivo aumentar la producción campesina, y 531 iniciativas para adecuación de tierras que se enmarcan en distritos de riego y drenaje, que corresponden a 334.
- El Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR), fue adoptado mediante Resolución 179 del 23 de junio de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin embargo, con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND (artículo 255), se estableció que a partir del año 2020 la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural estaría a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En el marco de este Plan en 2018 y 2019, se beneficiaron 12.531 personas con subsidios otorgados para mejoramiento y vivienda nueva. Si bien, de acuerdo con el balance reportado por el MADR, se entregaron 1.013 viviendas mejoradas y 14.930 viviendas nuevas, se evidencia, que los subsidios entregados en 2019 y 2020 corresponden a rezagos de vigencias anteriores, más no a los subsidios asignados para estas vigencias. Un avance importante del Plan consistió en incluir en el Reglamento Operativo del Otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y Prioritario Rural, a población restituida y reintegrada a la vida civil con el otorgamiento de 501 subsidios para la vigencia 2019. En relación con la implementación de los PDET, se tiene que de un total de 2.680 iniciativas identificadas en el Pilar 5, “Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico”, 859 se

clasifican bajo la estrategia de soluciones de viviendas adecuada, de las cuales 566 corresponden a construcción de vivienda rural y 293 a mejoramiento.

- Frente a la adopción de los Planes Nacionales Sectoriales que aún no han sido adoptados, se evidenciaron dificultades relacionadas con el cambio del Gobierno Nacional, la articulación institucional e interinstitucional, la definición de metas, compromisos por parte de las entidades y el financiamiento. Así mismo, se evidenció que algunos de estos Planes tienen indicadores asociados al PMI que ya se cumplieron.
- De los 11 indicadores a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, 6 no cuentan con ficha ni reporte en el SIIPO, los cuales corresponden a los indicadores de: i) A.34 Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en territorios definidos en el respectivo Plan; ii) A.34P Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET; iii) A.35 Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo Plan; iv) A.35P Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET; v) A.36 Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local; y vi) A.36P Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local en municipios PDET. Adicionalmente, de las 6 fichas pendientes 4 (A.35, A.36, A.35P, A.36P), tienen solicitudes de cambios pendientes por definición.
- De los 44 indicadores a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 9 no cuentan con ficha ni reporte en el SIIPO, los cuales corresponden a los indicadores: i) A.3 Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras; ii) A.9 Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas; iii) A.22 Planes de desarrollo de las ZRC ya constituidas y las que se constituyan con apoyo efectivo, con la participación de las comunidades y organizaciones agrarias que habiten en ellas; iv) A.78 Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria; v) A.83 Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados; vi) A.MT.1 Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras; vii) A.MT.2 Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas; viii) A.78P Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET; y, ix) A.83P Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables

otorgados. Adicionalmente, de las 9 fichas pendientes 3 (A.22, A.78, A.78P), tienen solicitudes de cambios pendientes por definición.

- De los 32 indicadores a cargo del Ministerio de Educación Nacional, 29 cuentan con ficha y reporte en SIPO, hay 3 que no cuentan con ficha técnica, los cuales corresponden a los indicadores: A.447 “Tasa de analfabetismo rural”, A.397 “Proyectos de investigación para el sector agropecuario en marcha”, A.MT.4 “Erradicación del analfabetismo rural”.
- De los 18 indicadores a cargo del Ministerio del Trabajo, 12 cuentan con ficha y reporte en SIPO, hay 6 indicadores que no cuentan con ficha técnica, los cuales corresponden a los indicadores: A.73 “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas”, A.74 “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas”, A.419 “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada”. A.73P “Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET”, A.74P “Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET”, A.419P “Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET”.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene a cargo 2 indicadores, los cuales cuentan con ficha técnica y reporte en el SIPO, los indicadores corresponden a: Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa (A.17), y Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos (A.349).

## Recomendaciones

- En el Informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 7 recomendaciones a 4 entidades del orden nacional en el punto sobre Planes Nacionales. De estas, 5 fueron reportadas como acogidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento. De las 2 restantes, 1 no fue acogida y 1 fue una recomendación dirigida al Gobierno Nacional por lo cual no se recibió una respuesta de una entidad en particular.

- Al Ministerio de Transporte, se reitera la importancia de contar con un Plan para la intervención de las vías terciarias en el resto de la ruralidad colombiana, incluyendo su costeo, en cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paz, sin perjuicio de la priorización que se haga en municipios PDET.
- Al Ministerio de Transporte, establecer metas anuales para cada vigencia, ya que este ejercicio solo se realizó para el año 2018, y para los siguientes períodos se proyectó la meta por cuatrienio hasta 2031, lo que dificulta la labor de seguimiento para cada anualidad.
- Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al Departamento Nacional de Planeación, revisar las metas establecidas en el Plan reflejadas en el indicador A.33 *“Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en territorios definidos en el respectivo Plan con acceso comunitario a internet”*, debido a que estas solo se establecen para municipios PDET, cuando según lo establecido en el Acuerdo de Paz, deberían tener un alcance nacional.
- A la Agencia de Renovación del Territorio y a los sectores responsables de la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales, establecer una mayor articulación para incorporar de manera adecuada las necesidades contenidas en las iniciativas de los PDET en la implementación de los PNS.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenido, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expedir a la mayor brevedad posible los 11 Planes Nacionales Sectoriales que aún no han sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría considera que los Planes son necesarios tanto para la Hoja de Ruta Única con el fin de determinar la oferta para la Reforma Rural Integral, que desde los distintos sectores se llevará a los territorios, como para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PDET, para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad.
- Al Departamento Nacional de Planeación, diseñar un módulo en el SIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en los Planes Nacionales Sectoriales, teniendo en cuenta metas y presupuesto. El Plan de Acción del Consejo Nacional de Política Económica y Social a través del Conpes 3932 de 2018 tenía como fecha de finalización para el desarrollo de este módulo, el año 2019.

- Al Ministerio de Transporte, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación Nacional, plantear los indicadores del Plan no sólo en términos de porcentaje, sino también en término de número. Por ejemplo: número de kilómetros, número de beneficiarios, número de cabeceras municipales, número de instituciones educativas, entre otros.
- Al Departamento Nacional de Planeación, acelerar el proceso de revisión de la solicitud del Ministerio de Transporte para reportar la información sobre los kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento, no sólo en porcentaje como está planteado actualmente el indicador del PMI, sino también en términos de la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Salud y Protección Social y Departamento Nacional de Planeación, revisar las metas de los indicadores del PMI asociados a los Planes que aún no han sido adoptados, ya que algunas de estas ya se cumplieron en un 100%, razón por la cual se recomienda que sean reestructuradas previo a la adopción de los Planes.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, acelerar la definición en el SIPO de las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación con código: A.34, A.34P, A.35, A.35P, A.36 y A.36P.
- Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, acelerar la definición en el SIPO de las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación con código: A.3, A.9, A.22, A.78, A.83, A.MT.1, A.MT.2, A.78P y A.83P.
- Al Ministerio de Educación Nacional, acelerar la definición en el SIPO de las fichas técnicas de los 3 indicadores del Plan Marco de Implementación con código: A.447, , A.397 y la meta trazadora A.MT.4 que hace referencia a la erradicación del analfabetismo rural.
- Al Ministerio de Trabajo, acelerar la definición en el SIPO de las fichas técnicas de los seis (6) indicadores del PMI con códigos: A.73, A.74, A.419, A.73P, A.74P y A.419P.
- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, pronunciarse sobre las solicitudes de cambios solicitados por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los siguientes indicadores del PMI: A.35, A.35P, A.36, A.36P, A.22, A.78, A.78P.

## Punto 2: Participación Política

---

## Descripción

---

La participación ciudadana es un principio transversal en el Acuerdo de Paz que pretende contribuir y materializar el espíritu de la Constitución Política, que la define como un fin del Estado y un derecho fundamental. El Punto 2 del Acuerdo de Paz reconoce el papel que juega la participación de la ciudadanía en la construcción de paz, la generación de confianza y el fortalecimiento de una cultura de respeto, tolerancia y no estigmatización en el país. La apertura de espacios de diálogo plurales que promuevan el reconocimiento de las minorías y la incidencia de los ciudadanos en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios más afectados por el conflicto, contribuirá a superar las barreras de la exclusión, polarización y desconfianza.

Así mismo, lo contemplado en el Acuerdo, es una apuesta por el fortalecimiento del pluralismo político y la ampliación democrática con el fin de enriquecer el debate sobre el planteamiento de soluciones a los grandes desafíos que afronta el país, lo que supone garantías para la participación política, en particular para la oposición política y para los movimientos y organizaciones sociales en los territorios más afectados por el conflicto, incluyendo naturalmente garantías de seguridad.

Al respecto, en el Primer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz 2016-2019, se evidenció la preocupación por el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este punto del Acuerdo, esto se refleja en los múltiples obstáculos para la aprobación de las circunscripciones transitorias especiales de paz, la reforma política o la no presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, para su trámite ante el Congreso. También reconoció el avance en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como la promulgación del Estatuto de la Oposición.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría recomendó al Gobierno Nacional presentar el proyecto de reforma política fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política; promover el debate legislativo en torno a la representación política de los territorios afectados por el conflicto según lo expresado en el Acuerdo de Paz; asignar los recursos necesarios para la financiación de los estudios y diseños para la creación de nuevos puestos de votación, y la adopción de otras medidas para eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más

vulnerables; avanzar en el trámite del proyecto de ley de garantías para las organizaciones y movimientos sociales, entre otras recomendaciones. No obstante, como se evidencia más adelante los avances en la implementación de este punto son realmente limitados. Visión que a nuestro juicio comparte el Instituto Kroc, que en su último informe señala: que los avances en la implementación del punto han sido principalmente técnicos pero que las “disposiciones que representan reformas democráticas estructurales avanzaron poco en el último año” (Instituto Kroc, 2020).

La puesta en marcha de las disposiciones contempladas en el Acuerdo de Paz para avanzar en la apertura democrática en el país, requiere de la concurrencia y participación de distintos actores y sectores en la implementación de los tres pilares relacionados con: i) los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política; ii) los mecanismos democráticos de participación ciudadana; y iii) las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

Desde el punto de vista financiero, en el MFMP del año 2017 fueron proyectados recursos para la financiación del punto 2 por valor de \$4,3 billones de pesos para los 10 años de su implementación. En cuanto al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI) se estimó para el cuatrienio 2018-2022 un monto por \$100 mil millones, equivalente al 0,2% de los 37,1 billones destinados para la implementación del Acuerdo.

De acuerdo con la información analizada, la participación política y ciudadana ha sido financiada principalmente a través de dos fuentes de recursos: Presupuesto General de la Nación y Cooperación Internacional. En cuanto a la primera fuente, para el año 2019 se ejecutaron cinco proyectos de inversión por un monto de \$3.976 millones de pesos, correspondientes a los pilares mecanismos democráticos de participación ciudadana y promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local. Para el año 2020, se han programado recursos de inversión en ocho proyectos de inversión que aparecen marcados con el Trazador Presupuestal para la Paz, de los cuales uno corresponde al pilar derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, seis proyectos asociados al pilar mecanismos democráticos de participación ciudadana, y uno al pilar promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, por un valor total de \$3.398 millones de pesos.

Respecto a la segunda fuente, los recursos reportados por los donantes a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia (APC), de proyectos que

iniciaron en el año 2019 registraron un monto de inversión de 22,04 millones de dólares (aproximadamente 74 mil millones de pesos al valor de cambio del dólar para el periodo) con una distribución del 37% para el pilar Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, del 41% destinados al pilar Mecanismos democráticos de participación ciudadana, y del 22% para el pilar Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

A continuación, se presentan los principales componentes, los desarrollos normativos y los indicadores del Punto 2. Posteriormente, se presentan los resultados del seguimiento realizado por este órgano de control entre el 1 de abril del 2019 al 31 de marzo del 2020, y se plantean una serie de conclusiones y recomendaciones. Cabe mencionar, que los asuntos relacionados con las estrategias garantías de seguridad para el ejercicio de la política y control y veeduría ciudadana, se abordarán, respectivamente, en los puntos 3 y 6 de este informe.

Tabla 35. Estructura del Punto 2

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>	
<p><b>Garantías para el ejercicio de la oposición política</b></p>	<p>- Derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política en general.</p> <p>- Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH).</p>	<p><b>-Ley 1909 de 2018:</b> Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política.</p> <p><b>-Resolución 3134 de 2018:</b> Por medio de la cual se reglamentan algunos artículos del Estatuto de la Oposición.</p> <p><b>-Decreto-ley 895 de 2017:</b> Por el cual se crea el SISEP.</p> <p><b>-Decreto 299 de 2017:</b> Por el cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección.</p> <p><b>-Decreto 2124 de 2017:</b> Por el cual se reglamenta el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final.</p> <p><b>-Circular 002 de 2020:</b> Cumplimiento artículo 9° Ley 1909 de 2018.</p> <p><b>-Circular 017 de 2020:</b> Apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil en cuanto a la recepción de las declaraciones políticas de</p>	<p>-Ministerio del Interior.</p> <p>-Consejo Nacional Electoral.</p> <p>-Fiscalía General de la Nación.</p> <p>-Oficina del Alto Comisionado para la Paz.</p> <p>-Unidad Nacional de Protección.</p> <p>-Defensoría del Pueblo.</p> <p>-Registraduría Nacional del Estado Civil.</p>	<p><b>17 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 debieron cumplirse entre 2017 y 2019.</li> <li>• 13 deben cumplirse a 2026.</li> </ul> <p>Éstos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 metas trazadoras.</li> <li>• 1 indicador de género.</li> <li>• 4 indicadores étnicos.</li> <li>• 10 indicadores temáticos.</li> </ul> <p><b>12 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p><b>Pacto por la legalidad</b></p> <p><b>2 metas</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> <li>✓ Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> </ul>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren de gobierno, de oposición o independientes al gobierno de las autoridades locales elegidas democráticamente para el periodo institucional 2020-2024. <b>Directiva 003 de 2020:</b> Lineamientos para el seguimiento a la Ley 1909 de 2020.			
<b>Mecanismos para la participación ciudadana</b>	-Garantías para los movimientos y organizaciones sociales. -Garantías para la movilización y la protesta social. -Medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales. -Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización. -Planeación democrática y participativa.	<b>-Decreto-ley 885 de 2017:</b> Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. <b>-Directiva Presidencial 01 de 2018:</b> Apoyo al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso a los Consejos Territoriales. <b>-Resolución 1190 de 2018:</b> Por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de	-Departamento Nacional de Planeación. -Ministerio del Interior. -Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. -Oficina del Alto Comisionado de Paz.	<b>39 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación: • 17 debieron cumplirse entre 2017 y 2020 terminaron en 2017. • 1 debe cumplirse a 2021 • 21 deben cumplirse a 2027.  Éstos se clasifican así: • 5 indicadores de género. • 15 indicadores étnicos. • 19 indicadores temáticos.  <b>52 disposiciones</b> en el seguimiento de KROC, componente técnico de la CSIVI.	No hay indicadores relacionados.

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica".			
<b>Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pluralismo político.</li> <li>-Participación electoral.</li> <li>-Promoción de la transparencia electoral.</li> <li>-Promoción de una cultura política democrática y participativa.</li> <li>-Promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto.</li> <li>-Participación política y ciudadana de la mujer.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Departamento Nacional de Planeación.</li> <li>-Ministerio del Interior.</li> <li>-Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</li> <li>-Registraduría Nacional del Estado Civil.</li> </ul>	<p><b>30 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 indicadores debieron cumplirse entre el 2017 y 2019.</li> <li>• 1 debe cumplirse en 2021.</li> <li>• 22 deben cumplirse a 2027.</li> </ul> <p>Éstos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 metas trazadoras.</li> <li>• 3 indicadores de género.</li> <li>• 5 indicadores étnicos.</li> <li>• 20 indicadores temáticos.</li> </ul> <p><b>30 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	No hay indicadores relacionados.

Fuente: Elaboración propia

## Indicadores PMI

---

El punto 2 tiene 86 indicadores en el PMI, 4 de los cuales son metas trazadoras. 38<sup>57</sup> indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020. Adicionalmente, para el análisis de este punto no se incluyeron los indicadores relacionados con garantías de seguridad para el ejercicio de la política (9 temáticos y 2 metas trazadoras), ni control social y veedurías (4 temáticos), los cuales serán tratados en los capítulos Fin del Conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación, ni un indicador que inicia en 2021.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:

- 33 (86.8%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIPO.
- 11 (28.9%) indicadores no cuentan con reporte en el SIPO con corte marzo 2020.
- 1 (2.6%) indicador cuenta con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.
- 20 (52.6%) presentan avances en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2020.

El punto 2, contiene 33 indicadores para los enfoques de género (9) y étnico (24), los cuales serán objeto de análisis de otros informes realizados por este ente de control.

A juicio de este ente de control de los 12 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 8 (66%) no se han cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

---

<sup>57</sup> 1 indicador del pilar derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, 15 indicadores correspondientes al pilar mecanismos democráticos de participación ciudadana y 22 indicadores del pilar promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

# Garantías para el ejercicio de la política

---

## Avances y Dificultades

---

El ejercicio de la oposición política es fundamental para la apertura democracia, la construcción de paz y la reconciliación nacional. Con la promulgación de la Ley 1909 del 2018 “Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, se avanzó en el cumplimiento del indicador del PMI (B.122) sobre la reglamentación de los derechos de los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica que se declaren en oposición o independencia al Gobierno.

La Ley en mención, en su artículo 30 dispuso que la Procuraduría presentará al Congreso un informe sobre “cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto y un balance sobre las garantías de seguridad en relación con los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición”. Este informe fue radicado ante dicha corporación pública en octubre del 2019 y como se señaló en el mismo, la adopción del Estatuto de la Oposición representó un avance fundamental para la participación política en el país y uno de los pocos temas en los que se ha avanzado en la implementación del punto 2.

En dicho informe se hizo un llamado a las organizaciones políticas para que cumplan con los tiempos estipulados para realizar la declaratoria política y la respectiva modificación estatutaria, como requisitos necesarios para acceder a los derechos estipulados en el Estatuto de la Oposición, al Consejo Nacional Electoral, para que realice una adecuada planeación presupuestal para garantizar la financiación adicional destinada al funcionamiento de las organizaciones políticas declaradas en oposición, y a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, para que garantice la integración de los miembros de las organizaciones políticas declaradas en oposición e independencia.

Por otra parte, se enfatizó en la necesidad de aclarar el alcance de los derechos relacionados con el acceso a los medios de comunicación social del Estado, a los medios de comunicación en la instalación del Congreso, a los medios de comunicación en alocuciones presidenciales y réplicas, dado que se han presentado confusiones al momento de ejercerlos. Finalmente, en materia de seguridad persiste la preocupación por el retraso en el despliegue de las medidas e instancias contempladas en el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

Tal como lo establece el Estatuto de la Oposición, los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición inician con la declaratoria política que realizan las organizaciones políticas con personería jurídica. Actualmente, en el nivel nacional hay tres organizaciones políticas declaradas como independientes y cinco de oposición. A nivel territorial, las declaratorias políticas quedaron como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 36. Declaratorias políticas a nivel territorial**

Organización Política	Circunscripción			Declaratoria	
	Departamental	Municipal	Gobierno	Independencia	Oposición
FARC		3	1	1	1
MAIS	9		1	6	2
		357	147	168	42
Colombia Justa	1			1	
Libres		19	4	8	7
Centro	28		14	11	3
Democrático		617	392	187	38
Liberal	31		21	8	2
		881	480	309	92
Cambio Radical	28		16	12	
		842	388	412	42
Alianza Verde	23		9	4	10
		596	222	274	100
Conservador	29		20	9	
		862	450	317	95
La U	31		24	6	1
		820	505	257	58
Colombia Renaciente	2		1	1	
		86	53	23	10
MIRA	4		4		
		65	62	3	
Colombia Humana - UP	2				2
		32	7	15	10
	4		3	1	
AICO					12
		188	105	71	
POLO	5			1	4
		68	23	22	23

Organización Política	Circunscripción		Declaratoria		
	Departamental	Municipal	Gobierno	Independencia	Oposición
ADA	1	55	29	19	7
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>5491</b>	<b>2981</b>	<b>2146</b>	<b>562</b>

Fuente: elaboración propia con información del CNE

Como se evidencia en la Tabla 36, se realizaron 198 declaratorias a nivel departamental y 5.491 a nivel municipal, de las cuales 2.981 son de gobierno, 2.146 de independencia y 562 de oposición. El partido Alianza Verde tiene el mayor número de declaratorias de oposición (110) y el partido Mira sólo se declaró de gobierno o independencia.

El balance detallado de los avances y dificultades en el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018 para el periodo 2019 -2020, se presentará en el segundo informe al Congreso que se encuentra elaborando este órgano de control, en el cual se incluirá lo relacionado con las disposiciones contenidas en la Directiva 003 del 2020 de la Procuraduría General de la Nación, que contiene los lineamientos para el seguimiento al Estatuto de la Oposición.

## Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Materializar la implementación de los mecanismos democráticos que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación para avanzar en un ejercicio real y efectivo de incidencia política, es uno de los objetivos de este subpunto. Poner en el debate público temas como la movilización y la protesta, el acceso a los medios de comunicación comunitarios e institucionales, la planeación participativa, la reconciliación y la convivencia, son la base para garantizar la acción política y social en el país.

En línea con lo anterior, de acuerdo con la información reportada en el SIPO, el indicador (B.129) del PMI sobre el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que debía presentarse en 2017, se dio por cumplido por el Ministerio del Interior en la medida en que el “documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social”, fue presentado para su discusión a la CSIVI en 2017. La construcción de esta propuesta fue producto de un ejercicio amplio de participación ciudadana, para la cual se

realizaron seis foros regionales, un foro nacional y una consulta en línea liderado por el Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP. Frente a la aprobación del documento, la Consejería para la Estabilización y Consolidación informó a este órgano de control que en el segundo semestre del 2017 se realizaron ajustes a la propuesta, pero no hay registro de su aprobación, así mismo, señaló que esta iniciativa es de responsabilidad del Ministerio del Interior.

A juicio de la Procuraduría este compromiso no cuenta con un avance sustancial en la medida que la propuesta de ley estatutaria que contiene los lineamientos para la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, el fortalecimiento de los mecanismos para la caracterización y el financiamiento de proyectos de las organizaciones sociales, no ha sido presentado formalmente para su discusión en el Congreso y desde 2017 no se tiene registro de su discusión en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Se hace un llamado para que el Ministerio del Interior presente nuevamente el proyecto de ley en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz y teniendo en cuenta el ejercicio adelantado por la Comisión Nacional de Diálogo y Análoga, creada en el Punto 2.

Frente a las garantías para la movilización y la protesta pacífica, como se señaló en el primer informe, el Ministerio del Interior tiene el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan de la protesta pacífica”, este órgano de control reafirma que esta guía metodológica no es vinculante para las entidades con competencias en la materia y eso se evidenció en las intervenciones que realizaron las administraciones territoriales para el manejo de las movilizaciones que se presentaron en el último trimestre del 2019, por tanto, la Procuraduría difiere con el reporte de cumplimiento del indicador (B.135) sobre las medidas y normativa revisada que regula la movilización y la protesta pacífica, modificada según sea necesario que hizo el Ministerio del Interior en el SIPO, en el cual dio por cumplido este indicador, ante lo cual hace un llamado para que se avance en el debate legislativo alrededor de estos asuntos de acuerdo con el compromiso asumido. Es importante adicionalmente agregar que en sentencia C-223/17 la Corte Constitucional hizo un llamado al Congreso de la República a presentar una ley estatutaria sobre protesta social antes del 20 de junio de 2019, ésta fue radicada para la legislatura 2020-2021 en el Senado

mediante el proyecto de ley 060-20 "Por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Sobre las garantías de la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, se realizó seguimiento al cumplimiento de cinco compromisos estipulados en el PMI. El primero, relacionado con las convocatorias abiertas de radios comunitarias, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto armado (B.137), MinTIC presentó como avance la expedición de la Resolución 002652 del 3 de octubre de 2019, por medio de la cual ordenó la apertura de la Convocatoria No 001<sup>58</sup> de 2019, la cual incluyó 582 frecuencias en FM, clase D, para 577 municipios, incluidos a los más afectados por el conflicto. Pese al lanzamiento de la convocatoria, lo cual se reconoce como un avance importante, este órgano de control desconoce el informe de evaluación y expedición del acto de declaración de viabilidad para la designación de las frecuencias.

El segundo, hace referencia al diseño e implementación del plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación (B.138). Este indicador inicia en esta vigencia y no cuenta con ficha técnica en el SIPO. La Procuraduría hace un llamado a MinTIC para que presente al DNP la ficha técnica y pueda dar cuenta del avance correspondiente en la implementación de este compromiso.

El tercer compromiso está relacionado al indicador (B.139) del PMI, el cual hace referencia a los espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados para las organizaciones y movimientos sociales, el Gobierno no presenta ningún avance según la información reportada en el SIPO. De acuerdo con la respuesta de MinTIC, se solicitó a la Consejería para la Estabilización y al DNP cambiar el responsable del indicador que estaba a su cargo para que sea asumido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), aclarando que esta última no es competente para generar ninguna clase de contenidos para el cumplimiento de este indicador, su función se limita a la autorización para la transmisión de los mensajes cívicos o a la autorización e inclusión en planes de emisión para el caso de los espacios institucionales<sup>59</sup>, es decir, no es responsable de la emisión en los diferentes canales nacionales y regionales. MinTIC está pendiente de la aprobación del ajuste

---

<sup>58</sup> El objeto de la convocatoria era "Selección de propuestas viables presentadas para el otorgamiento de concesiones en virtud de las cuales se prestará, en gestión indirecta, el servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM), clase D., para los municipios contemplados en el anexo técnico de este documento".

<sup>59</sup> La unidad de tiempo determinada que se utiliza para radiodifundir material audiovisual a través de los canales de televisión (artículo 2, Acuerdo 002 de 2011 de la CNTV).

propuesto. Para este órgano de control, el cumplimiento de este indicador no puede estar supeditado a la aprobación del cambio de responsable del compromiso, y más aún si su finalización estaba programada para la vigencia 2018. Por tanto, se hace un llamado para que de manera coordinada MinTIC, la CRC y RTVC, avancen en garantizar el acceso a los canales institucionales de televisión por parte de las organizaciones y movimientos sociales con el propósito de divulgar su trabajo con contenidos que contribuyen a potenciar mensajes de inclusión, reconciliación, no estigmatización y cultura de paz.

Frente al cuarto compromiso, MinTIC señaló que en cumplimiento del indicador (B.140) del PMI relacionado con los espacios transmitidos a través de los servicios de radio difusión sonora, RTVC diseñó y puso en marcha la estrategia “Comunicación efectiva para la convivencia”, por medio de la cual diferentes organizaciones y colectivos han accedido alrededor de 42 espacios de radio difusión durante 2018 y 2019 para divulgar sus historias, particularmente, en temas sobre el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC, la radio como herramienta de transformación social, minas antipersonal, convivencia, proceso electoral, reconciliación, participación de jóvenes y de la mujer, entre otros. Con la emisión de estos contenidos, RTVC ha logrado abarcar el 80% de la población colombiana. La Procuraduría destaca los avances en materia de acceso a los espacios de radio difusión sonora que para este año tiene programado 14 espacios para la divulgación del trabajo de organizaciones y movimientos sociales.

El último compromiso que hace referencia a los estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios (B.141), no cuenta con ficha técnica en el SIIPO. Es importante que MinTIC avance en la definición del plan de acción con base a los aspectos jurídicos, técnicos y económicos de la convocatoria para dar cumplimiento con este indicador.

En materia de garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, la puesta en marcha del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), es uno de los avances más significativos en el punto de participación como se evidencia en el reporte del SIIPO frente al cumplimiento del indicador (B.142) relacionado con la creación y funcionamiento del CNPRC. En lo que respecta al CNPRC, desde el 2017 al 31 de marzo del 2020, el Comité Nacional se ha reunido 35 veces y ha realizado seis sesiones plenarios del Consejo. Es importante señalar, que en el 2019 sólo sesionaron

dos veces pese a que en el artículo 5 del Decreto 885 del 2019 se estipula que esta instancia se reunirá en pleno cada tres meses, ahora bien, tanto el Comité Nacional como las comisiones de trabajo dinamizan el cumplimiento del plan de acción de este órgano asesor. En la actualidad, existen alrededor de 475 consejos territoriales creados formalmente en el nivel departamental y municipal mediante ordenanza o acuerdo, respectivamente, los cuales se encuentran instalados, pero no hay una caracterización sobre el funcionamiento de éstos. Es importante mencionar que FONDOPAZ ha ejecutado \$1.931,2 millones para la operación del Consejo Nacional.

Entre los avances principales destaca: i) el proceso de elaboración de lineamientos para la Política Pública de Convivencia, Reconciliación y No Estigmatización, en el cual participaron 1.777 actores territoriales y nacionales entre comunidades organizadas, autoridades locales y departamentales, funcionarios públicos del nivel nacional, cooperación internacional, entre otros. Para ello, se realizaron 16 encuentros territoriales y 3 encuentros sectoriales, en los cuales se propusieron más de 3.000 ideas para la construcción del documento de lineamientos; ii) el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia; iii) la promoción de un Pacto Político Nacional para la reconciliación y la convivencia pacífica entre colombianos y colombianas, que llevó a la suscripción de un pacto político por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral, entre once organizaciones políticas<sup>60</sup> con personería jurídica, el cual fue firmado el 26 de agosto de 2019; iv) la elaboración de recomendaciones al Gobierno Nacional en temas como las garantías para la vida de los líderes y lideresas sociales; la implementación, seguimiento y verificación del Acuerdo Final de Paz; la solución política del conflicto armado con el ELN; la Paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022; y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Si bien esta instancia de participación ciudadana se ha caracterizado por su activismo, aún afronta desafíos como: i) garantizar la participación y representación en los CTPRC de los sectores de la sociedad civil con presencia en el nivel territorial; ii) mejorar los procesos de comunicación y coordinación entre las diferentes instancias del Consejo, así como con los Consejos Territoriales; iii) continuar su participación en el diseño e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización a cargo del Ministerio del Interior; iv) adelantar el proceso para la modificación del reglamento del Consejo; y v)

---

<sup>60</sup> Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana, Partido Alianza Verde, Partido Centro Democrático, Partido Colombia Justa Libres, Partido Colombiano Conservador, Partido Fuerza Alternativa del Común, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, Partido Liberal Colombiano, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Social de Unidad Nacional y Partido Unión Patriótica.

retomar el proceso de convocatoria para la designación de los representantes de los sectores en vacancia. Finalmente, la Procuraduría destaca el proceso de elección del nuevo Comité Nacional para el periodo 2020-2021, el cual preside la consejera Francia Márquez por el sector de organizaciones comunidades afro, negras, palenqueras y raizales, y resalta la labor realizada por Monseñor Héctor Fabio Henao representante por la Conferencia Episcopal, y Deisy Aparicio representante por el movimiento estudiantil, quienes ejercieron como presidente y vicepresidente, respectivamente, del Comité Nacional en el periodo 2018-2019.

Por su parte el Ministerio del Interior, mencionó que para el proceso de formulación de la Política Pública de convivencia, reconciliación y no estigmatización dispuso para la presente vigencia recursos por \$292 millones de pesos para avanzar en el cumplimiento del indicador (B.144) del PMI. Avanzar y concluir la construcción de esta política no solo es importante en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, sino que es esencial para contribuir a las garantías que en materia de prevención y protección requieren tanto los líderes y lideresas sociales como las personas en proceso de reincorporación.

En cuanto al compromiso a cargo del Ministerio de Educación, en relación con los establecimientos educativos que cuentan con formación para la ciudadanía en materia de convivencia, reconciliación y no estigmatización (B.424), la información suministrada para la vigencia 2018 abarcó el 6,24% correspondiente a 155 de los 2.481 establecimientos educativos oficiales ubicados en los municipios PDET, y para el 2019 se reportó un avance del 10,93% de cobertura correspondientes a 252 de los establecimientos educativos, con la dotación de textos escolares enfocados a competencias socioemocionales a través de los programas de Jornada Única y Entornos Escolares para la Convivencia y Ciudadanía. Así mismo, adelantaron procesos de formación y acompañamiento para el desarrollo socioemocional y competencias ciudadanas a 2.032 docentes rurales ubicados en los municipios PDET. Es importante mencionar, que el MEN determinó un incremento de 5 puntos porcentuales para el 2018 y de 10 para el 2019, en el porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía. En línea con lo anterior, estableció una meta de cobertura para el cuatrienio de 95% de los establecimientos de educación preescolar, básica y media en los municipios PDET. De acuerdo con los reportes de la entidad en el SIIPO, ésta ha avanzado en el cumplimiento de las metas establecidas en el indicador (B.424) para las dos vigencias anteriores. Cabe señalar que la fecha de cumplimiento del indicador del Ministerio culmina este año, en el que se espera el mayor incremento de cobertura de establecimientos educativos (80%). Teniendo en cuenta la

emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, el MEN para avanzar en el cumplimiento de la meta en lo referente a la formación para la ciudadanía en la presente vigencia, se encuentra implementado una estrategia virtual a través del portal Aprende Digital/ Aprende en casa, a la cual tienen acceso los establecimientos educativos del país.

Frente al avance en materia de los dos compromisos del PMI relacionados con la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Respecto al indicador relacionado con la propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación participativa (B.158), en el 2017 se radicó en el Congreso de la República el proyecto de Ley orgánica (PLO 020-17C; 011-17S) “por la cual se modifica la Ley 152 de 1994”, el cual fue archivado por vencimiento de términos. Es importante que el Gobierno Nacional continúe con el debate legislativo que permita garantizar, pero sobre todo fortalecer, la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación. Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada por el DNP se destaca el inicio del proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, a través de la cual, en cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND), se desarrollará un componente específico en materia de planeación y presupuestos participativos. A juicio de este órgano de control, avanzar en la promoción de prácticas que vinculen a los ciudadanos en los ejercicios de planeación y presupuestación es una oportunidad para afianzar los procesos de seguimiento y control a la gestión pública, así como para redireccionar la inversión a partir de la priorización de las necesidades ciudadanas.

Es importante mencionar que la entidad no dio cuenta de las acciones realizadas en lo relacionado con el fortalecimiento del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, su respuesta fue limitada al señalar que en el periodo 2017-2018 se radicaron dos proyectos de ley en el Congreso, los cuales fueron archivados. Para la Procuraduría, no hay avances significativos en el cumplimiento de los indicadores relacionado con la propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, y el documento de lineamientos técnicos elaborado que incluya la metodología para facilitar la planeación participativa sectorial (B.158 y B.353).

}

## Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local

---

Los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz en materia de participación política, parten del reconocimiento que se requiere para una transformación de la cultura política existente en el país, así como, de una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral, promover el pluralismo político y garantizar la participación y la transparencia en los procesos electorales, incluyendo medidas para promover una mayor participación política de los ciudadanos en las zonas alejadas del país y el fortalecimiento transitorio de su representación en el Congreso de la República.

Con relación a las medidas para la promoción de la participación electoral, se presenta el avance de cinco compromisos establecidos en el PMI. El primero, hace referencia al porcentaje de documentos de identificación de la población identificada tramitados (B.164), el cual se ha venido cumpliendo según la demanda de población vulnerable, comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas de la violencia para la tramitación de sus cédulas de ciudadanía, es así como para la vigencia 2019 expidieron 195.145 documentos de identificación.

El segundo compromiso es la realización de la campaña nacional de cedulación masiva relacionada con el indicador (B.425), de acuerdo con el reporte del SIIPO, la Unidad de Atención a Población Vulnerable -UDAPV- de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) realizó un total de 35 campañas en 26 departamentos en el 2019, para el cumplimiento del 100% de la meta establecida. En el desarrollo de dichas campañas se tramitaron 51.900 cédulas de ciudadanía en zonas alejadas, de difícil acceso y más afectadas por el conflicto armado en toda Colombia.

Frente al tercero, relacionado con la realización de campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional (B.166) a cargo de MinInterior, no hay reporte de avance en el SIIPO pese a que su implementación inició en el 2018. No obstante, en la respuesta dada a este órgano de control se pudo constatar que MinInterior realizó en el 2018 la *campaña inclusión electoral* con el apoyo de USAID, en la cual elaboró un documento diagnóstico de las barreras que impiden a las poblaciones vulnerables el ejercicio de su derecho al voto, y para el 2019 desarrolló la *campaña ruta de atención prioritaria electoral* a través de 10 talleres en seis

departamentos priorizados por las denuncias de delitos electorales, la baja participación electoral y la focalización del Plan Ágora, los cuales tuvieron la participación de 268 personas provenientes de 35 municipios. Finalmente, se implementó la *campaña Mi Voz, Mi Voto* para la divulgación y pedagogía del proceso electoral en espacios institucionales habilitados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Por otra parte, el Ministerio del Interior emitió el Plan Nacional de Garantías Electorales para los comicios del 2019 *“Por unas elecciones legales, seguras y transparentes”*, así mismo, el Gobierno Nacional, en cabeza de esa cartera, impulsó el Plan Ágora para minimizar los riesgos de corrupción electoral, la violencia política, la alteración del orden público, la financiación ilegal y los delitos electorales que se pudieran presentar en el desarrollo del calendario electoral. Para su implementación, la Consejería para la Seguridad Nacional realizó una focalización de 130 municipios de 20 departamentos, en los que Min Interior hizo seguimiento sobre el funcionamiento de las comisiones municipales y departamentales para la coordinación del proceso electoral. Así mismo, se creó el Grupo de Reacción Inmediata Electoral (GRIE) para acompañar a seis municipios objeto de especial atención: i) Arauca, ii) Barranquilla, iii) Mapiripán, iv) Medellín, v) Suárez y vi) Tibú. El Plan Ágora fue socializado por MinInterior en 175 medios regionales como parte de su estrategia de visibilización.

MinInterior destacó que la articulación estatal para la implementación de estas iniciativas logró:

- Realización de 220 comisiones para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales, siendo las pasadas elecciones las más tranquilas en los últimos años, en las cuales los ciudadanos eligieron 20.428 autoridades locales.
- Recepción, trámite y suministro de información sobre solicitudes de antecedentes de 92.658 candidatos de 116.430 candidatos inscritos a través de la Ventanilla Única Electoral Permanente (VUEP).
- Creación del Comité de Coordinación y Recomendación de medidas de protección en el proceso electoral, el cual sesionó 22 veces y analizó 945 solicitudes de protección para candidatos.

Respecto al cuarto compromiso, relacionado con la elaboración de documento de diagnóstico participativo con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto (B.167), la RNEC no ha cumplido con el indicador porque no ha contado con los recursos para su desarrollo. No obstante, dicha

entidad solicitó al Ministerio del Interior la adopción del documento diagnóstico de las barreras que impiden a las poblaciones vulnerables el ejercicio de su derecho al voto elaborado con el apoyo de USAID, pero a la fecha no ha tenido respuesta.

Finalmente, para el cumplimiento del indicador (B.168) sobre mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación de las zonas alejadas y dispersas la RNEC adelantó las siguientes acciones: i) georeferenciación de los 11.590 puestos de votación habilitados para las elecciones y ii) en conjunto con el Consejo de Estado, la Procuraduría, el CNE y otras entidades, formularon y socializaron un proyecto de Código Electoral, en el cual se le otorgan facultades al Registrador Nacional para instalar mesas de votación en zonas rurales, sin las exigencias del artículo 99 del Decreto 2241 de 1986. A la fecha de corte de este informe, el proyecto de reforma al Código Electoral se encuentra en discusión de la sala plena del CNE para su posterior presentación ante el Congreso de la República en la nueva legislatura. Por otra parte, como lo señala el informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en las elecciones del 2019, se instalaron un 13,1 % más mesas de votación en comparación con las elecciones del 2015, incluso en lugares en que anteriormente era difícil hacerlo debido a los problemas de seguridad relacionados con el conflicto. Esto sin duda representa un avance en el cumplimiento del Acuerdo y un paso fundamental que debe profundizarse para garantizar que poblaciones históricamente marginadas de las decisiones del país puedan efectivamente participar. Tal como lo mencionó la Misión de Observación Electoral, el proceso electoral del 2019 registró contundentes avances en materia de seguridad relacionada con la no interferencia de los grupos armados en las elecciones, resaltó los avances que lograron en participación ciudadana, deliberación electoral y en los resultados de las autoridades en la persecución de los delitos electorales (Misión de Observación Electoral, 2019)

La Procuraduría celebró la participación y el carácter relativamente pacífico de las elecciones locales y departamentales de octubre de 2019, lo cual demostró un avance progresivo hacia un país más incluyente y democrático.

En lo que respecta a la promoción de la transparencia electoral, este órgano de control encontró que la RNEC dio por cumplido el indicador relacionado con la entrega del documento de auditoría técnica al censo electoral (B.169), según la respuesta emitida a este órgano de control el documento contempló la revisión de los siguientes componentes: i) inclusión de cédulas expedidas por primera vez; ii) depuración del censo electoral; iii) proceso de revisión del censo electoral por parte de los registradores; iv) procesamiento de

las omisiones reportadas; v) aplicación de las resoluciones de trashumancia electoral, entre otros.

Por su parte, MinInterior señaló que para dar cumplimiento al indicador sobre la realización de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales (B.170), la estrategia consistió en la difusión y posicionamiento de la Unidad de Recepción Inmediata (URIEL) y la firma de un memorando de entendimiento con la Misión de Observación Electoral para trabajar sobre el acceso a la información y la seguridad de los actores involucrados en el desarrollo de las elecciones.

En cuanto al indicador sobre la implementación de los sistemas de información para la promoción y transparencia electoral (B.173) a cargo de la RNEC, se avanzó en las elecciones del 2018 y 2019 en la puesta en marcha del software de escrutinios, el aplicativo para los delegados de puesto y testigos electorales. Para el 2020, la entidad desarrollará aplicativos para mejorar los procedimientos en el marco del proceso electoral de los Consejos Municipales y Locales de Juventud.

En lo relacionado con la implementación de biometría en los puestos de votación al cual hace referencia el indicador (B.180) del PMI, para las elecciones al Congreso se instalaron 803 puestos con biometrías que abarcaron 19.034 mesas de votación y en las elecciones para autoridades locales del 2019 fueron 1.187 puestos con biometría para una cobertura de 26.084 de mesas de votación, como se observa hubo un incremento del 37%. No obstante, a juicio de la Procuraduría aún sigue siendo bajo el porcentaje de cobertura, lo cual limita la posibilidad de combatir la suplantación de los electores y jurados. Así mismo, la RNEC no ha cumplido con el indicador sobre el proceso electoral con automatización implementada (B.181) por la falta de presupuesto para el funcionamiento del voto electrónico.

En materia de reforma electoral, el Ministerio del Interior no ha reportado información de avance en el SIIPO en lo relacionado con la elaboración del documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral que tengan en cuenta las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (B.187). No obstante, en el 2017, la Misión Electoral Especial elaboró un informe, con base en este, el Ministerio del Interior radicó ante la Cámara de Representantes proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017 “Por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera”, sin embargo, debido a las modificaciones

hechas al proyecto de ley las cuales cambiaban los propósitos contemplados en el Acuerdo, varios sectores sociales y políticos solicitaran retirar su apoyo a esta iniciativa y este fue archivado. La Procuraduría hace un llamado al Gobierno Nacional para que promueva el debate legislativo alrededor de la reforma política y electoral que necesita el país.

Frente al desarrollo de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales, de acuerdo con la respuesta del Ministerio del Interior se presentaron los siguientes avances: i) diseño y socialización de la guía de formación “Las mujeres y la política: guía para campañas electorales”; ii) diseño de la ruta de prevención, atención, y seguimiento a la violencia política contra la mujer; y iii) realización de 20 asistencias técnicas a actores sociales LGBTI para el fortalecimiento de su capacidad de incidencia y de exigibilidad de derechos. Así mismo, el Ministerio del Interior destacó la participación de 769 ciudadanos de seis departamentos<sup>61</sup> en las escuelas de formación política sobre participación política, marketing político, sistema político electoral, control social, liderazgo juvenil a través de la implementación de módulos interactivos. Ahora bien, al revisar el reporte del indicador relacionado con la implementación de programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales (B.354) en el SIPO, no hay avance en el cumplimiento de las metas establecidas para las vigencias 2018 y 2019.

Así mismo, frente a la implementación de estrategias para la promoción de la participación política y ciudadana de hombres y mujeres, el Ministerio del Interior señaló que en el 2019 desarrolló la *Estrategia Más Mujeres, Más Democracia*, la cual fue socializada con 5.601 candidatas y realizaron dos mesas multipartidistas de género para el abordaje de la guía de prevención, atención y seguimiento a la violencia de las mujeres en la política.

La Procuraduría destaca el desarrollo de las estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la participación política de los grupos poblacionales como mujeres, jóvenes, LGBTI y a las organizaciones políticas, sin embargo, se hace un llamado al Ministerio del Interior para evaluar el impacto que tiene la adopción de esas estrategias en la capacidad de incidencia de los liderazgos sociales y políticos y a continuar trabajando para aumentar su cobertura.

Finalmente, la promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto se materializa con la medida pendiente relacionada con las 16 curules en la

---

<sup>61</sup> Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Valle del Cauca

Cámara de Representantes, para la participación política de las zonas más afectadas por el conflicto armado (B.192 y B.MT.4). Este asunto, se debate en dos procesos judiciales, una acción de nulidad que cursa en la sección primera del Consejo de Estado interpuesta por el exministro del interior, Guillermo Rivera, y la otra acción, está en la Corte Constitucional para estudio de una tutela interpuesta por el senador Roy Barrera en la que plantea que los 50 votos a favor fueron suficientes para la aprobación del articulado del proyecto de ley. Es importante señalar que, en diciembre de 2019 el Procurador envió una carta al presidente del Senado solicitando dar trámite al proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017 y 05 de 2017 Senado “Por medio de la cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de paz para la Cámara de Representantes”. En esta carta, el Procurador señaló que este proyecto hizo su tránsito normal hasta la aprobación del informe de conciliación en el Senado, donde obtuvo 50 votos a favor y 7 en contra. Esta votación llevó a la Presidencia a pasar al siguiente punto del orden del día, pues la Secretaría General informó que no había obtenido la votación requerida. Por ello, el proyecto quedó sin culminar el trámite correspondiente, es decir, su promulgación y control de constitucionalidad. Para la Procuraduría, el problema jurídico que se debate en los dos procesos judiciales hace referencia a que el proyecto de acto legislativo fue aprobado, pese a ello, no terminó su trámite y para este órgano de control no considera necesario volver a tramitar una iniciativa similar, dado que se vulneraría el principio de las mayorías, así como la representación política de las víctimas. En virtud de lo anterior, exhortó al Presidente del Senado a adoptar las decisiones pertinentes para continuar con el trámite del proyecto. Por su parte, el Senado señaló que se sujetará a las disposiciones que resuelva la rama judicial frente al trámite procesal que se adelanta sobre el tema.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 37 indicadores del PMI analizados, 20 indicadores presentan avances en su cumplimiento, 11 indicadores no cuentan con información de avance en el SIPO y de los 12 indicadores que finalizaban antes de 2019, 8 indicadores, a juicio de la Procuraduría no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo, especialmente, debido a que la mayoría corresponde a las reformas normativas que no se han efectuado.
- El punto de participación política continúa presentando retrasos en su implementación, esto se refleja en el estancamiento para promover el debate legislativo de proyectos de

ley para las garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social, la reforma política y las circunscripciones transitorias especiales de paz que contribuyan a lograr una mayor apertura para la participación ciudadana a nivel local y nacional y brindar las garantías para romper el vínculo entre la política y las armas.

- El proceso adelantado por el CNPRC evidencia aportes significativos como la elaboración de la propuesta de lineamientos de la Política Pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización y el acompañamiento en la suscripción de pactos políticos de no violencia en la política en el marco de las elecciones del 2019. Se resalta la formalización de 475 CTPRC, no obstante, es una dificultad no tener un diagnóstico sobre el funcionamiento de éstos, que permita direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento.
- Las medidas implementadas para la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política, continúan enfrentando desafíos en materia presupuestal y en el debate legislativo que el Gobierno Nacional debe promover alrededor de estos temas.
- Sigue siendo un desafío la promoción del liderazgo y la capacidad organizativa de las mujeres y su inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones en las instancias de representación política y ciudadana.
- La adopción del Estatuto de la Oposición representa un avance importante para la participación política en el país y la materialización de este derecho consagrado en la Constitución Política.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de siete recomendaciones a cinco entidades del orden nacional en el punto sobre participación política. De éstas, cinco fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento y en dos casos las entidades remitieron información pero no asumieron una posición sobre las recomendaciones.

- A las Alcaldías y Gobernaciones, garantizar los recursos para la implementación de los planes de acción aprobados por los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.
- A la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, definir una estrategia de coordinación entre las diferentes instancias del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales, para facilitar la comunicación y el acompañamiento de los sectores en la implementación de los planes de acción. Así mismo, adelantar el proceso para la modificación del reglamento del Consejo y el proceso de convocatoria para la designación de los representantes de los sectores en vacancia.
- Al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, se insta a presentar un proyecto de Reforma Política fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral.
- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignar los recursos necesarios a la Registraduría Nacional del Estado Civil para la financiación de los estudios y diseños para la creación de nuevos puestos, la adopción de otras medidas para eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más vulnerables y para avanzar en la automatización del proceso electoral en el país.
- A la Registraduría Nacional del Estado Civil, avanzar en la reglamentación de los procedimientos que se requieren para garantizar el establecimiento e implementación de las tecnologías de la Información en el proceso electoral.
- Al Ministerio del Interior, evaluar el impacto de las medidas de prevención y protección individuales y colectivas adoptadas para minimizar los riesgos de los líderes y organizaciones políticas en el marco de la contienda electoral.
- Al Ministerio del Interior, presentar al Congreso de la República el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, teniendo en cuenta el ejercicio adelantado por la Comisión Nacional de Diálogo y Análoga.
- Al Departamento Nacional de Planeación, presentar nuevamente el proyecto de reforma a la Ley 152 de 1994, para fortalecer la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los ejercicios de planeación y presupuestación participativa.

## Punto 3: Fin del Conflicto

---

CONFIDENCIAL

## Descripción

---

El Punto 3 “Fin del Conflicto” contempla los distintos mecanismos y protocolos para *“terminar de manera definitiva las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP”*. (Mesa de Conversaciones, 2016). Asimismo, en este punto se incluyeron algunas de las garantías para la no repetición del conflicto a través de medidas para la reincorporación política, social y económica de los excombatientes de las FARC –EP y garantías de seguridad para toda la población.

Adicional a los temas de reincorporación política, social y económica y garantías de seguridad, el Punto 3 incluyó los compromisos sobre el cese al fuego bilateral y definitivo que culminó el 26 de septiembre de 2017, cuando la primera Misión de Verificación de la ONU finalizó sus actividades sobre la inhabilitación de armamento entregado por las FARC-EP, incluyendo las armas registradas, el material extraído de las caletas y todo el material inestable (Naciones Unidas , 2017 ). Este proceso, además de dar fin a un conflicto armado de más de 50 años en el país, de acuerdo con el análisis de la información recolectada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en el 2017<sup>62</sup>, este se puede catalogar como uno de los procesos de dejación de armas más expeditos con una tasa de entrega de armas por excombatiente más alta que en otros conflictos armados.

Por su parte el Plan Marco de Implementación (PMI) contempla para este punto 50 indicadores temáticos, en tres pilares: 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas; 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil; y, 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales. Estos indicadores a su vez se distribuyen en un total de 16 líneas de acción, estaban planeados para iniciar entre los años 2017 y 2019 e involucran las competencias de 14 entidades del nivel nacional. Adicionalmente, en este capítulo se analizan 11 indicadores temáticos del pilar 2.1. sobre Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, contemplados en el punto 2 del PMI.

En materia de inversiones, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2017 se proyectaron recursos para financiar la implementación del Punto 3 por un valor de \$1,9 billones de pesos. Por su parte, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz se estimó un

---

<sup>62</sup> Información disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/598ca97c62763.pdf>

monto de \$700 mil millones de pesos equivalente al 2% de los \$37,1 billones destinados para la construcción de Paz en el cuatrienio 2018 – 2022.

De acuerdo con información registrada en el SUIFP, en el año 2019 se ejecutaron cinco proyectos de inversión por valor de 952 mil millones de pesos, en los pilares 3.2 (Reincorporación de las FARC EP a la vida civil) y 3.3 (Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales). Para el año 2020, aparecen registrados nueve proyectos de inversión marcados con el Trazador presupuestal para la Paz que programaron recursos por valor de 4.276 millones de pesos, para atender los mismos pilares.

En el informe anterior, que cubría el periodo desde la firma del Acuerdo hasta marzo de 2019, este ente de control reconoció los importantes avances que se dieron en materia de reincorporación política, social y económica en especial, el compromiso con la extensión temporal de los Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR) y la renta básica que ya están recibiendo los excombatientes. No obstante, identificó que uno de los principales obstáculos que enfrenta la implementación del Acuerdo en los territorios es la seguridad. Pese a que algunas de las instituciones e instancias creadas a raíz del Acuerdo de Paz se encuentran en funcionamiento<sup>63</sup>, la presencia y accionar de distintos grupos y organizaciones criminales en el territorio que se disputan las rentas ilegales y con ello, el creciente asesinato de líderes sociales, personas en proceso de reincorporación, desplazamientos masivos, confinamientos y accidentes por minas, representa una amenaza para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz.

De esta forma, las principales recomendaciones emitidas por este ente de control sobre el Punto 3, hacían un llamado a generar de manera oportuna la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales en la implementación de las diferentes medidas de prevención, protección y seguridad para las comunidades y sus territorios. Así mismo, se hizo un llamado a acelerar la definición de la(s) ruta(s) de reincorporación social y económica de largo plazo a cargo del Consejo Nacional de Reincorporación, teniendo en cuenta enfoques diferenciales de atención. Esta última recomendación presentó un avance significativo a través de la expedición de la Resolución 4309 de 2019. Dados los crecientes retos en materia

---

<sup>63</sup> A la fecha se encuentran activas las siguientes instancias: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Mesa técnica de seguridad y protección. Asimismo, se encuentran en funcionamiento las siguientes dependencias: Unidad Especial para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, Cuerpo Élite de la Policía Nacional y Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. Ésta última presenta graves dificultades en su operación.

de seguridad se considera que la recomendación presentada por este ente de control sigue vigente y pendiente de implementación.

El presente capítulo se centra en el análisis de los avances y retos en materia de reincorporación política, social y económica y las garantías de seguridad de los excombatientes y sus familias, los cuales contemplan compromisos en el mediano y largo plazo, así como las medidas de prevención y protección de las comunidades y los territorios. Asimismo, este capítulo desarrolla un análisis sobre la acreditación de excombatientes, el cual, si bien constituye uno de los compromisos iniciales para la reincorporación, a la fecha no ha culminado.



Tabla 37. Estructura del Punto 3

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<b>Reincorporación Política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Garantías para el nuevo partido o movimiento político.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Personería jurídica.</li> <li>· Financiación y asistencia técnica. (Funcionamiento, campañas electorales, acceso a medios, seguridad).</li> </ul> </li> <li>✓ Representación política.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Congreso de la República.</li> <li>· Participación en el Consejo Nacional Electoral.</li> </ul> </li> </ul> Reforma de la apertura democrática para construir la Paz.	<p><b>Acto legislativo 03 de 2016:</b> Por el cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política.</p> <p><b>Ley 1830 de 2017:</b> Designar 3 voceros o voceras en cada una de las cámaras del Congreso para que participen en el debate de los proyectos de reforma constitucional.</p>	Consejo Nacional Electoral. Congreso de la República. Ministerio del Interior. Partido FARC.	<p><b>5 indicadores del</b> Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 terminaban en 2017.</li> <li>• 1 termina en 2021.</li> <li>• 1 termina en 2022.</li> <li>• 1 termina en 2026.</li> </ul> Los cinco indicadores son temáticos.  <p><b>16 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	
<b>Reincorporación Económica y social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acreditación y tránsito a la legalidad.</li> <li>✓ Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP.</li> <li>✓ Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· Censo Socioeconómico.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Decreto 1174 de 2016:</b> A través del cual se crea el comité técnico interinstitucional.</p> <p><b>Acto Legislativo 01 de 2017:</b> Habilita a los ex combatientes de FARC “para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales”.</p> <p><b>Decreto-Ley 897 de 2017:</b> Modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la</p>	<p><b>Oficina del Alto comisionado para la Paz</b></p> <p><b>Consejería para la Estabilización y Consolidación</b></p> <p><b>Agencia para la Reincorporación y la Normalización<sup>64</sup></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Técnico Interinstitucional.</li> </ul>	<p><b>21 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 terminaban antes de 2019.</li> <li>• 2 terminan a 2022.</li> <li>• 8 terminan a 2026.</li> </ul> Estos se clasifican así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 metas trazadoras.</li> <li>• 2 indicadores étnicos.</li> <li>• 17 temáticos.</li> </ul>	<p><b>Pacto por la Construcción de Paz</b></p> <p><b>1 meta</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de personas atendidas y acompañadas en los procesos que lidera la ARN. <b>Meta cuatrienio: 80,00%</b></li> <li>✓ Porcentaje de excombatientes con estado de avance de reincorporación al 50%de</li> </ul>

<sup>64</sup> Otras entidades con responsabilidad en los compromisos de reincorporación son: Ministerio de Trabajo-Unidad de Servicio Público de Empleo, Consejería presidencial para los DDHH, Fondo Colombia en Paz, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Oficina del Alto Comisionado de Paz, Agencia de Desarrollo Rural, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Banco Agrario de Colombia S.A, Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Servicio Nacional de Aprendizaje y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles con ECOMUN.</li> <li>· Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles – Proyectos individuales.</li> <li>✓ Garantías para una reincorporación económica y social. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Renta básica.</li> <li>· Asignación única de normalización.</li> <li>· Seguridad Social.</li> <li>· Planes o programas sociales.</li> <li>· Pedagogía para la paz.</li> </ul> </li> <li>✓ Otros recursos para reincorporación económica.</li> </ul>	<p>Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.</p> <p><b>Decreto-Ley 899 de 2017:</b> Formaliza los criterios, medidas e instrumentos previstos en el Acuerdo Final para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP.</p> <p><b>Decreto 2027 de 2016:</b> Crea el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y le asigna funciones.</p> <p><b>Decreto 1274 de 2017:</b> Extiende la duración de las ZVTN y PTN.</p> <p><b>Decreto 1523 de 2017:</b> Adiciona funciones de la ARN para asumir los gastos del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR).</p> <p><b>Decreto 2026 de 2017:</b> Se reglamenta completamente el funcionamiento de los ETCR.</p> <p><b>Decreto 2180 de 2017, Decreto 580, 1162 y Decreto 2446 de 2018:</b> Extienden la prestación de servicios transitorios.</p> <p><b>Decreto 756 de 2018:</b> Faculta a la ANT la adjudicación directa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo conjunto de solución de diferencias.</li> <li>• Consejo Nacional de Reincorporación.</li> <li>• Consejos Territoriales de Reincorporación (24).</li> <li>• Mesas departamentales de reincorporación.</li> <li>• Sistema Nacional de Reincorporación (Actualmente no se encuentra en funcionamiento).</li> </ul>	<p><b>26 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p>aquellos que se encuentran activos en el proceso de reincorporación.</p> <p><b>Meta cuatrienio: 100,00%</b></p>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p>de tierras a asociaciones u organizaciones cooperativas para los propósitos del proceso de reincorporación a la vida civil.</p> <p><b>Decreto 982 de 2018:</b> Se suprimen dos ETCR.</p> <p><b>Decreto 1212 de 2018:</b> adiciona una función a la ARN con el propósito que esta entidad verifique la viabilidad y apruebe los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.</p> <p><b>Decreto 1363 de 2018:</b> Faculta a la ARN para establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos.</p> <p><b>Directiva Presidencial 03 de 2017:</b> Para priorizar en el POA de las entidades los compromisos de reincorporación.</p> <p><b>Directiva Presidencial 03 de 2018:</b> Para la atención a los menores de edad que salieron de los campamentos de las FARC-EP.</p>			

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p><b>Resolución 3207 de 2018:</b> Requisitos para verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual</p> <p><b>Ley 1955 de 2019 – Artículo 283:</b> Administración y Destinación de Bienes.</p> <p><b>Ley 1955 de 2019 – Artículo 284:</b> Renta básica.</p> <p><b>Resolución 4309 de 2019:</b> Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación.</p>			
<b>Garantías de Seguridad</b>	<p>✓ Pacto Político Nacional.</p>	<p><b>Acto Legislativo 05 de 2017:</b> Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.:</p>	<p>Ministerio del Interior Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia.</p>	<p><b>2 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba en 2017.</li> <li>• 1 termina a 2021.</li> </ul> <p>Los dos indicadores son temáticos</p> <p><b>1 disposición</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	
	<p>✓ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.</p>	<p><b>Decreto Ley 154 de 2017:</b> Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.</p>	<p>Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>	<p><b>4 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba en 2017.</li> <li>• 1 terminaba en 2018.</li> <li>• 1 termina en 2026.</li> <li>• 1 termina en 2031.</li> </ul> <p>Éstos se clasifican así:</p>	<p><b>Pacto por la Legalidad</b></p> <p><b>1 meta</b> en PND 2018-2022.</p> <p>✓ Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas. <b>Meta cuatrienio: 12.</b></p>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		Sentencia C-224 del 2017.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 meta trazadora.</li> <li>• 3 indicadores temáticos.</li> </ul> <b>12 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales.</li> </ul>	<b>Decreto Ley 898 de 2017:</b> Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.	Fiscalía General de la Nación  Ministerio de Defensa Nacional	<b>9 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba en 2017.</li> <li>• 1 termina en 2022.</li> <li>• 5 terminan en 2026.</li> <li>• 2 terminan en 2031.</li> </ul> Éstos se clasifican así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 indicadores étnicos.</li> <li>• 5 indicadores temáticos.</li> </ul> <b>10 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.</li> </ul>	<b>Decreto Ley 895 de 2017:</b> Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.  <b>Decreto 299 de 2017:</b> Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección.  <b>Decreto 300 de 2017:</b> Por el cual se modifica la estructura	Oficina del Alto Comisionado de Paz  Ministerio del Interior  Unidad Nacional de Protección  Defensoría del Pueblo	<b>17 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba en 2017.</li> <li>• 1 termina en 2020.</li> <li>• 1 termina en 2021.</li> <li>• 11 terminan en 2026.</li> <li>• 2 terminan en 2027.</li> <li>• 1 termina en 2031.</li> </ul> Éstos se clasifican así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 metas trazadoras.</li> <li>• 2 indicadores de género.</li> <li>• 3 indicadores étnicos.</li> <li>• 10 indicadores temáticos.</li> </ul>	<b>Pacto por la legalidad</b>  <b>2 metas</b> en PND 2018-2022: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas. <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> <li>✓ Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas.</li> </ul>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p>de la Unidad Nacional de Protección.</p> <p><b>Decreto 301 de 2017:</b> Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad Nacional de Protección - UNP.</p> <p><b>Decreto 2124 de 2017:</b> Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.</p> <p><b>Decreto 2314 de 2018:</b> Por el cual se hace una designación.</p> <p><b>Decreto 660 de 2018:</b> Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y</p>		<p><b>22 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p><b>Meta cuatrienio: 100%</b></p>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p>Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Directiva 001 del 2020:</b> Lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica.</p>			

CONFIDENTIAL

## Indicadores PMI

---

El Punto 3 tiene 61 indicadores en el PMI, 5 de los cuales son metas trazadoras. 50 indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020. Adicionalmente en este capítulo, se analizan 11 indicadores<sup>65</sup> del Punto 2 sobre garantías de seguridad, 2 de los cuales son metas trazadoras.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:

- 41 (67%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIPO.
- 25 (41%) indicadores no cuentan con reporte en el SIPO con corte marzo 2020.
- 7 (11%) indicadores cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.
- 43 (70%) presentan avances en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2020.

Cabe reiterar que el PMI, para los pilares analizados en este punto, contiene 16 indicadores para los enfoques de género (3) y étnico (13), los cuales serán objeto de análisis de otros informes realizados por este ente de control.

A juicio de este ente de control de los 22 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 5 (22%) no se han cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el Anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

---

<sup>65</sup> Los indicadores del punto 2 que se abordan en este capítulo corresponden a los del pilar 2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final con excepción del indicador B.122 Ley estatutaria por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes, aprobada y en implementación el cual se aborda en el capítulo 2.

# Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

---

## Avances y dificultades

---

### Reincorporación Política

Las medidas y garantías para facilitar el tránsito de las FARC-EP de una organización armada al ejercicio de la política legal, se encuentran consagradas en el Punto 3.2.1 del Acuerdo de Paz. Para la reincorporación política de las FARC se acordaron dos componentes. El primero enfocado a las garantías para la nueva organización política, en el cual se establecieron las reglas relacionadas con la personería jurídica, la financiación y asistencia técnica, el acceso a medios y la seguridad. El segundo componente, es la representación política en el Congreso de la República, la participación en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y las reformas que se debían tramitar para lograr una mayor apertura democrática, que se abordan en el Punto 2 de Participación Política. Para el seguimiento a dichas medidas en el Plan Marco de Implementación se definieron cinco indicadores, de los cuales dos se cumplieron en el 2017.

En el Primer Informe de Seguimiento elaborado por la Procuraduría, se recomendó al CNE establecer canales de comunicación oportunos entre las instituciones del Estado y las entidades del sector financiero, para garantizar la efectiva administración de los recursos públicos y privados para el financiamiento de la campaña electoral 2019 y minimizar los riesgos que pueda tener el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido FARC) en el manejo y uso de los recursos. Frente a esto, el CNE manifestó, que a través del Fondo Nacional de Financiación Política, en el 2019 se realizaron tres mesas de trabajo con la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y representantes del Comité de Oficiales de Cumplimiento de ASOBANCARIA, para analizar y aclarar algunas inquietudes respecto a la financiación de campañas políticas, con el propósito de facilitar, a las organizaciones políticas la apertura de cuentas bancarias para uso exclusivo del manejo de los recursos de la misma. A pesar de los esfuerzos institucionales por minimizar los obstáculos para acceder al sistema financiero por parte de los militantes del partido FARC, aún persisten situaciones de estigmatización por su condición de excombatientes que limitan el goce pleno de sus derechos en el marco de la reincorporación política.

En virtud de lo anterior, en esta sección se presentan los avances y retos de las medidas relacionadas con garantizar el funcionamiento del partido FARC y del Centro de Pensamiento y formación y su representación política.

### Garantías para el funcionamiento del partido FARC

Como se mencionó en el Primer Informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 03 de 2017 “por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. En cumplimiento de este, el CNE mediante la Resolución No. 2961 del 2017, reconoció la personería jurídica al partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), con estas disposiciones normativas se dio por cumplido oportunamente el indicador (C.219) del PMI relacionado con la presentación de un acto legislativo que permita la constitución del nuevo partido político que vencía en 2017.

Ahora bien, para el cumplimiento de las medidas otorgadas en la legislación mencionada, el CNE informó que por concepto de financiación estatal para el funcionamiento del partido FARC, en la vigencia 2019, se reconoció y pagó el valor neto de \$7.433,4<sup>66</sup> millones distribuidos así: \$ 3.662,7 millones para funcionamiento y \$ 3.845,8 millones para el Centro de pensamiento y formación política, mientras que, para la vigencia 2020, se asignó un presupuesto neto girado de \$7.656,3<sup>67</sup> millones de los cuales \$3.772,532 son para el funcionamiento del partido y \$3.961,1 millones para la financiación del Centro de Pensamiento y formación política, dando así cumplimiento a los indicadores del PMI (C.213) y (C.215) relacionados con la financiación del partido y recursos para la difusión y divulgación de la plataforma y centro de pensamiento del partido, que de acuerdo con el reporte en el SIIPO están al 100% para cada vigencia.

La distribución de los valores netos pagos por concepto de funcionamiento y el centro de pensamiento del partido por vigencia, se visualiza a continuación:

---

<sup>66</sup> Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por \$ 75,084,392 millones

<sup>67</sup> Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por \$ 77,336,924 millones

**Tabla 38. Distribución recursos partido FARC**

Concepto	Vigencia 2017	Vigencia 2018	Vigencia 2019	Vigencia 2020
Financiación	\$173.532.575	\$3.123.655.216	\$3.662.653.292	\$3.772.532.891
Funcionamiento Partido				
Financiación Centro de Pensamiento	\$194.356.484	\$3.846.297.310	\$3.845.785.956	\$3.961.159.535
<b>Subtotal</b>	<b>\$367.889.059</b>	<b>\$6.969.952.526</b>	<b>\$7.508.439.248</b>	<b>\$7.733.692.426</b>
Valor correspondiente 1% Auditoría Externa	\$3.678.891	\$69.699.525	\$75.084.392	\$77.336.924
<b>Valor neto reconocido y pagado</b>	<b>\$364.210.169</b>	<b>\$6.900.253.001</b>	<b>\$ 7.433.354.856</b>	<b>\$7.656.355.502</b>

Fuente: elaboración propia con información del CNE

Para los comicios a los cargos uninominales y corporaciones públicas de elección popular del 2019, el CNE expidió las Resoluciones No. 253<sup>68</sup> y 254<sup>69</sup> de 2019, por medio de las cuales se fijan los montos de gastos de las campañas para gobernaciones, alcaldías municipales y/o distritales, asambleas departamentales, concejos municipales y/o distritales y juntas administradoras locales, para las elecciones territoriales del 2019, el partido FARC no solicitó anticipos.

El acceso a espacios en los medios de comunicación para divulgación política y campaña electoral al partido FARC, se realizó de acuerdo con la legislación vigente en igualdad de condiciones que los demás partidos y movimientos políticos con personería jurídica, para lo anterior, el CNE expidió las Resoluciones No. 0721 y 0722 de 2019, en las cuales se asigna el número y duración de los espacios institucionales de divulgación política de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica vigente, en los servicios de televisión y radio del Estado. De acuerdo con la información del CNE, al partido FARC le correspondieron 83 espacios distribuidos así: 16 en televisión y 67 en radio.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo emitió la Alerta Temprana No 035-19 sobre riesgo electoral, en la cual advirtió de los posibles riesgos por la ocurrencia de conductas que atentan contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, así como aquellos que se pudieron presentar por la confrontación armada en el desarrollo de la participación política de los ciudadanos.

<sup>68</sup> Por medio de la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales a los cargos uninominales de los candidatos que se inscriban para las elecciones a gobernaciones y alcaldías distritales y municipales, que se lleven a cabo durante el año 2019 y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas.

<sup>69</sup> Por medio de la cual se fijan los límites a los montos de gastos de las campañas electorales de las listas de candidatos que se inscriban para las elecciones a Asambleas, Concejos municipales o distritales y Juntas Administradoras Locales, que se lleven a cabo durante el año 2019 y el monto máximo que cada partido o movimiento con personería jurídica puede invertir en ellas.

Pese a la adopción de medidas de seguridad para el ejercicio de la actividad política en el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales o la implementación del Plan de Transparencia y Seguridad (Plan Ágora), en el desarrollo de la campaña electoral de autoridades locales del 2019 del partido FARC, se presentaron diferentes hechos de violencia política en contra de líderes de esta organización política. De acuerdo con el informe de la MOE se registraron un total de seis hechos violentos en contra de excombatientes de las FARC-EP e integrantes del partido FARC, de los cuales, tres hechos correspondieron a homicidios y tres a atentados, en el transcurso del calendario electoral. En regiones como Putumayo, Caquetá, Norte de Santander y Guaviare, se presentaron conductas vulneratorias para mermar la participación de los candidatos y los excombatientes del partido FARC.

A juicio de la Procuraduría persisten desafíos para coordinar acciones que permitan disminuir los riesgos a los que se enfrenten los excombatientes en el ejercicio de sus derechos políticos.

### Representación política

En el desarrollo de las elecciones locales del 2019, el partido político FARC inscribió 308 candidatos en 23 departamentos y Bogotá, de los cuales 101 eran excombatientes y 117 eran mujeres. De ellos, 243 representaron al partido FARC por medio de lista propia y 65 en coalición con otros partidos o movimientos políticos. La mayoría de los candidatos se presentaron a los concejos municipales (249) y no tuvo candidatos a ninguna gobernación. Es importante mencionar que algunos excombatientes fueron avalados por otras organizaciones políticas. Como resultado de los comicios, obtuvieron 12 cargos, de los cuales nueve corresponden a excombatientes, de éstos, cinco fueron avalados por otro partido y uno por FARC. Los cargos obtenidos se distribuyen así: siete a concejos municipales, tres alcaldías<sup>70</sup>, uno a asamblea departamental y uno para junta administradora local. De acuerdo con el Informe trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas con corte a marzo del 2020, “de los candidatos que fueron elegidos alcaldes, dos eran exmiembros de las FARC-EP avalados por otros partidos, y el tercero, que no era exmiembro de las FARC-EP, se presentó por una coalición de la que formaba parte FARC. Las mujeres excombatientes constituyeron el 38 % de todos los candidatos”.

---

<sup>70</sup> Puerto Caicedo (Putumayo), Turbaco (Bolívar), Guapi (Cauca)

Por otra parte, la Procuraduría destaca la cooperación entre el Gobierno y la autoridad electoral que permitió que alrededor de 1.300 excombatientes declarados trashumantes fueron habilitados para ejercer el derecho al voto en su lugar de residencia.

Sin dudar de la importancia que tuvo para el partido FARC y los excombatientes avalados por otras organizaciones políticas su participación en los comicios locales, a juicio de este órgano de control el proceso de reincorporación política aún afronta desafíos en lo relacionado con el acceso a recursos, las garantías de seguridad y la superación de la estigmatización a los que se enfrentan aquellos que continúan apostando por el ejercicio democrático.

Para garantizar la representación del partido FARC en el Congreso, esta organización política ocupa nueve curules de las diez asignadas para el periodo 2018-2022: cinco senadores y cuatro representantes. Cabe mencionar que Luciano Marín Arango conocido como *Iván Márquez* no se posesionó como senador para la legislatura 2018-2022, por lo cual, la mesa directiva del Senado presentó la demanda de pérdida de investidura ante el Consejo de Estado; así mismo, la Procuraduría realizó la misma solicitud en la audiencia que se llevó a cabo en junio del 2019 aduciendo que el señor Marín Arango actuó deliberadamente para no tomar posesión de su cargo. Ante esta situación, el Consejo de Estado declaró la pérdida de investidura por haber incurrido en la causal tercera del artículo 183<sup>71</sup> de la Constitución Política. Por lo anterior, el partido FARC decidió que el señor Israel Alberto Zúñiga Iriarte ocuparía la curul.

Frente al caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte conocido como *Jesús Santrich*, quien se encuentra vinculado a un proceso por narcotráfico y dejó su curul en la Cámara de Representantes para regresar a las armas junto a Iván Márquez, según el anuncio hecho al país en agosto del 2019, la mesa directiva de la Cámara había declarado ausencia temporal para la curul ocupada por el señor Hernández Solarte. No obstante, en diciembre pasado la Corte Suprema de Justicia notificó la silla vacía, lo cual significó la pérdida de ese escaño para el partido FARC.

Sin duda, los casos de Iván Márquez y Jesús Santrich, han impacto en la credibilidad y confianza del proceso de reincorporación política frente a las personas que le han apostado a la implementación de lo pactado en el Acuerdo de Paz. Es importante mencionar que la

---

<sup>71</sup> Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

Procuraduría en el marco de sus funciones misionales y constitucionales ha velado por que se cumplan las disposiciones normativas en ambos casos. En ese sentido, este órgano de control destituyó e inhabilitó por 10 años al exrepresentante Hernández Solarte en fallo de única instancia por “dar continuidad a la lucha armada de las FARC-EP, a través del relanzamiento y reestructuración de esa organización y sus milicias”, según lo señalado en el Boletín 387 del 2020 la Procuraduría.

Finalmente, el partido FARC cuenta con la delegación de un vocero ante el CNE para dar cumplimiento con el indicador del PMI (C.220), relacionado con la presentación del documento de ajustes normativos para garantizar la participación del delegado de la organización política. Desde diciembre del 2017 a junio del 2020, se han realizado 178 sesiones, de las cuales el delegado de las FARC ha participado en 118, correspondiente a una participación del 66% en las discusiones de dicha Corporación.

## Reincorporación Social y Económica

La reincorporación social y económica de los excombatientes de las FARC-EP busca generar condiciones para facilitar un proceso sostenible de reincorporación de estas personas a la vida civil, que les permita participar de manera segura, activa y digna en escenarios de construcción de paz, reconciliación y desarrollo comunitario en clave de no repetición.

Este continúa siendo uno de los temas del Acuerdo de Paz con mayores avances en la implementación y con cambios significativos en el período de análisis del presente documento. Uno de estos fue la extensión de la renta básica, conocida como asignación mensual, más allá de los 24 meses inicialmente contemplados, para todas las personas en proceso de reincorporación (PPR) y no exclusivamente, para aquellos que continuarán con la ruta educativa. Así mismo, se aprobó en diciembre de 2019, la ruta de reincorporación social y económica de largo plazo, para atender a los 12.642<sup>72</sup> PPR. Igualmente se evidenció el aumento en 1.118 proyectos productivos individuales y colectivos aprobados, lo que significa un incremento del 601% en proyectos aprobados en los últimos 11 meses.

No obstante, persisten importantes cuellos de botella. A marzo 31 de 2020, el proceso de acreditación no había culminado para la totalidad de excombatientes. Además, se evidencian

---

<sup>72</sup> La ARN reporta un total de 13.360 personas acreditadas por la OACP y notificadas a la ARN, de esta forma la diferencia entre este conjunto y aquellos sujetos de atención de la ARN son: 297 fallecidos, 412 en investigación por privación de la libertad, 4 desvinculados atendidos por el ICBF, 2 en proceso de reintegración especial (justicia y paz), 2 por retiro voluntario y 1 por limitante definitiva.

retos significativos para las PPR en materia de cobertura de los proyectos productivos dado que éstos sólo cubren el 31,3% de las PPR (3.957), y de acceso a tierra con fines productivos. De igual forma, se evidencia un desequilibrio entre los niveles de avance de aquellas acciones que permiten el acceso a la seguridad social, educación y beneficios económicos establecidos en el Acuerdo de Paz y los componentes igualmente importantes, de atención psicosocial, familia, habitabilidad y vivienda, y reincorporación comunitaria. Lo anterior pone en riesgo la integralidad de las intervenciones contempladas en la ruta de reincorporación.

Asimismo, este ente de control evidencia una incertidumbre asociada al proceso de consolidación de los 24 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) e importantes retos de acceso a bienes y servicios para las PPR que llevan a cabo iniciativas colectivas de reincorporación por fuera de estos espacios, las cuales se denominan Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR)<sup>73</sup> por parte del componente FARC del CNR.

Adicionalmente, el proceso de reincorporación presenta dificultades para la atención con enfoques de género, étnico, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, así como medidas particulares para los liderazgos o mandos medios de la extinta guerrilla. Así mismo, se evidencian dificultades en la atención diferenciada de los beneficiarios del Programa Camino Diferencial de Vida.

En el informe correspondiente al periodo de noviembre 2016 a marzo de 2019, este ente de control emitió una serie de recomendaciones dirigidas a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a la Consejería para la Estabilización, al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Ministerio de Educación, la Consejería para los Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), entre otras. 11 de las 16 recomendaciones sobre reincorporación social y económica emitidas por este ente de control fueron reportadas como acogidas o cumplidas por la entidad, lo que quiere decir que las entidades reportaron algún tipo de acción para su cumplimiento. De las cinco recomendaciones restantes, una no fue acogida, en tres casos las entidades no asumieron ninguna postura y en el caso de una recomendación no se recibió respuesta a pesar de las reiteraciones enviadas por la Procuraduría.

---

<sup>73</sup> El inventario de estos últimos varía de acuerdo con los criterios de cada actor, para la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) las zonas aledañas se encuentran alrededor de 25, el inventario de la Misión de Verificación de la ONU es de 76 NAR y de acuerdo al CNR este es listado es de 91 en todo el territorio nacional.

Adicionalmente, en materia presupuestal la reincorporación social y económica ha sido financiada principalmente a través de dos fuentes: Presupuesto General de la Nación y cooperación internacional. En cuanto a la primera fuente, se han utilizado dos mecanismos: la ejecución de proyectos de inversión y el Fondo Colombia en Paz (FCP). Este subpunto contó con 4 proyectos de inversión en 2019, de los cuales se ejecutó un total de \$764.729.836. Por su parte el FCP había ejecutado con corte a agosto de 2019, \$101.900 millones de pesos para reincorporación social y económica de los excombatientes. En cuanto a la programación para el 2020, siete proyectos de inversión aparecen marcados para este pilar por un valor total de \$2.254.779.938.

En cuanto a los recursos de cooperación conviene resaltar los importantes esfuerzos para cumplir con los compromisos asumidos en este pilar. En el año 2019, esta fuente alcanzó 17,3 millones de dólares (aproximadamente \$57.124 millones de pesos al valor de cambio del dólar para el periodo) según la información de los proyectos en intervenciones reportadas en la plataforma CICLOPE administrada por APC Colombia.

La presente sección de avances y dificultades se centra en cuatro ejes de análisis: i) situación jurídica de excombatientes; ii) arquitectura institucional; iii) componentes individuales de la reincorporación; y iv) componentes colectivos. En cuanto a las fuentes de información, en esta sección se toma en cuenta toda la normatividad vigente en materia de reincorporación, así como, las herramientas de política pública desarrolladas en la **Error! Reference source not found.** En el caso específico del Plan Marco de Implementación (PMI), se analizan 19 indicadores dispuestos para abordar la estrategia de Reincorporación Social y Económica en seis líneas de acción<sup>74</sup>. De estos indicadores ocho no cuentan con una ficha técnica en el SIPO<sup>75</sup>. En el caso del indicador (C.457) Planes y programas de reincorporación social y económica implementados, cabe señalar que su análisis se hará de forma transversal a lo largo del capítulo y, por lo tanto, no se hará mención específica al mismo.

Para evaluar el cumplimiento de los compromisos contemplados en estas herramientas de política pública, en esta sección se toman en cuenta las respuestas a requerimientos enviados por la ARN y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), quejas o peticiones de las PPR a este ente de control, así como informes gubernamentales, y de otros actores de seguimiento, entre estos, los de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, El instituto

---

<sup>74</sup> Las seis líneas de acción son: Garantías para una reincorporación colectiva económica y social, identificación de necesidades del proceso de reincorporación, otros recursos para proyectos de reincorporación, reincorporación colectiva económica y social y reincorporación para los menores de edad y acreditación y tránsito a la legalidad.

<sup>75</sup> De acuerdo con la información reportada por la ARN para el caso de los indicadores a su cargo se solicitó modificación a la CSIVI de tal forma que estos respondan a las necesidades en materia de temporalidad del proceso de reincorporación.

Kroc, la secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).

## Situación Jurídica de Excombatientes

El Acto administrativo de acreditación emitido por la OACP, es un requisito indispensable para acceder a las medidas de reincorporación social, económica y política y a los tratamientos penales especiales que otorgan las leyes vigentes en la materia.

Frente al cumplimiento de indicador (C.228) sobre Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido, el cual finalizaba en el año 2017, el primer informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz identificó que al menos a un grupo de 468 excombatientes de las FARC a quienes aún no se les había resuelto su situación de acreditación, dos años después de la fecha de cierre de los listados por parte del Gobierno Nacional<sup>76</sup>.

Sobre la situación de estos excombatientes incluidos en los listados presentados por las antiguas FARC-EP al Gobierno Nacional, la Procuraduría recomendó a la OACP avanzar de manera efectiva en la definición de la situación de las 468 personas -80 identificadas en el plan de choque<sup>77</sup> sin acción reportada por la OACP y 388 en observación- quienes a la fecha se encontraban pendientes de acreditar.

Asimismo, y en el marco del seguimiento realizado por este órgano de control, transcurrido un año de la expedición del primer informe de la Procuraduría, se han identificado avances en la acreditación de 291 personas a través de ocho resoluciones de acreditación. En total, durante el Gobierno del presidente Iván Duque, se han acreditado 307 personas con corte al 1 de abril de 2020 a través de 12 resoluciones. Las acreditaciones posteriores a noviembre de 2019 se dieron en cumplimiento de las recomendaciones emitidas a dicha entidad, por la Procuraduría, relacionadas con la aplicación de lo establecido en el parágrafo 5 del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por la Ley 1779 de 2016, sobre el principio de buena fe y confianza legítima<sup>78</sup>.

Frente a los casos de personas con observaciones del Comité Técnico para la Verificación

---

<sup>76</sup> La fecha límite definida por el Gobierno Nacional para el cierre de los listados de personas reconocidas por la FARC-EP fue el 15 de agosto de 2017.

<sup>77</sup> El Plan de Choque tiene por objetivo ubicar y notificar a personas con las que se surtió el trámite de acreditación de su acto administrativo. Asimismo, en el marco de este plan se buscan personas incluidas en los listados que no se han podido identificar plenamente por lo que no han sido enviadas al Comité Interinstitucional y por lo anterior no les ha sido definida su situación jurídica.

<sup>78</sup> En la comunicación emitida por la Procuraduría al Alto Comisionado para la Paz el 28 de octubre de 2019, se recordaba que, en cumplimiento de lo que dicta la citada norma, este es el principio (de buena fe) que se ha aplicado no solo en este proceso sino en procesos de paz anteriores como el realizado con los grupos de autodefensas, y que en el caso de las FARC permitió la acreditación de cerca de 13.000 personas de la que tan solo sobre el 20% se tenía información de inteligencia o judicial que confirmara su pertenencia a las antes FARC-EP.

de Listados, creado en virtud del Decreto 1174 de 2016, la Procuraduría solicitó, en el marco del seguimiento preventivo a la implementación del Acuerdo de Paz y conforme a lo establecido en el Acuerdo<sup>79</sup>, la activación de forma ágil del mecanismo de resolución de diferencias, en el marco de la CSIVI, con el objetivo de encontrar rutas para definir la situación de acreditación de estas personas. Sobre esta recomendación, en el marco de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita se evidencian algunos avances importantes en los intercambios entre el Gobierno Nacional y los representantes de las FARC, no obstante, a la fecha no hay decisiones de fondo ni convocatoria al Mecanismo Conjunto de Resolución de Diferencias.

a) Balance del proceso de acreditación

Con corte al 1 de abril de 2020, según información reportada por la OACP, se habían acreditado 13.116 personas como miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Respecto del informe pasado en donde se había reportado la acreditación de un total de 13.064 personas acreditadas de un total de 14.178 personas que fueron relacionadas en los listados, se tiene que, transcurrido un año, la OACP informó que la nueva cifra de acreditados presenta las siguientes variaciones:

**Tabla 39. Balance del proceso de acreditación**

Variable	Número de personas
Total de personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP en los listados entregados al Gobierno Nacional antes del 15 de agosto de 2017	14178
Personas acreditadas por la OACP al 1 de abril de 2020	13116
Personas acreditadas mediante resoluciones emitidas por la OACP entre noviembre de 2019 y abril de 2020	279
Menores desvinculados que inicialmente habían sido acreditados	-232
Personas en observación que serán enviadas al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias	190
Personas que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados	410*
Personas sin identificar que se encontraban en los listados	232
Personas a las que se les ha revocado su situación de acreditación	6

Fuente: OACP, fecha de corte: 1 de abril de 2020

<sup>79</sup> El Acuerdo de Paz establece: “para los fines de la acreditación, una vez las FARC-EP hagan entrega del listado de todos los y las integrantes que hagan parte de su organización, incluyendo a las milicias, el Gobierno Nacional iniciará el proceso de revisión y contrastación de la información contenida en el mismo. Sus observaciones serán presentadas a las FARC-EP y de no ser tenidas en cuenta se establecerá un mecanismo conjunto de solución de diferencias para la revisión de esos casos, en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”.

Particularmente, sobre los avances respecto de la acreditación de personas, en comparación con el informe anterior se destaca la expedición de ocho resoluciones de acreditación, que incluyen a 291 personas, de las cuales 224 estaban en los ETCR y 67 personas se encontraban o encuentran privadas de la libertad. En las mismas resoluciones se identifican 12 personas que al momento de su acreditación eran menores de edad y fueron acreditados como adultos, y a quienes posteriormente se les expedieron actos de aclaración de su condición<sup>80</sup>, para un total de 232 menores que han sido desvinculados de su acreditación inicial, por la Oficina del OACP, hasta el 1 abril del 2020<sup>81</sup>.

Según lo informado por la OACP, desde el primer trimestre del año 2019 se desarrolla el Plan de Choque III, el cual cuenta con la participación de la OACP, el componente FARC y la Misión de Verificación de la ONU. Al igual que en sus versiones anteriores (Plan de Choque I y II), esta iniciativa tiene por objetivo ubicar y notificar a 238 personas de su acto administrativo de acreditación. Durante los meses de enero y febrero se notificaron 19 excombatientes personalmente y al resto se les realizó una notificación por aviso, autorizada por la CSIVI.

Actualmente, según lo informado por la entidad, con corte al 1 de abril de 2020, 232 personas no se han podido identificar plenamente por lo que no han sido enviadas al Comité Interinstitucional para la Verificación de Listados. Sobre esta situación se informó que se llevará a la CSIVI para que realice las recomendaciones pertinentes.

Asimismo, la entidad informó que, al 1 de abril de 2020, se encontraban en estudio por parte de dicho Comité la situación de 410 personas. También se reportó a La Procuraduría, la revocatoria de acreditación a 6 personas sobre las cuales, con posterioridad a su acreditación, el Comité Técnico Interinstitucional informó a la OACP que no fueron integrantes del Grupo Armando Organizado al Margen de la Ley FARC-EP. (OACP, 2020).

Según lo informado con corte al 3 de julio, el Comité entregó nuevas observaciones sobre 339 personas. Respecto de esas observaciones, se reportó que sobre 204 personas se

---

<sup>80</sup> La información de estas nuevas acreditaciones hace referencia a las siguientes resoluciones expedidas por la OACP: Resolución 185 del 21 de noviembre de 2019, que acredita a 10 personas; Resolución 186 de 2019, del 10 de diciembre de 2019, que acredita a 19 personas; Resolución 187 del 11 de diciembre de 2019, que acredita a 99 personas; Resolución 01 del 27 de enero de 2020, que acredita a 1 persona; Resolución 05 del 24 de febrero de 2020, que acredita a 81 personas; Resolución 06 del 24 de febrero de 2020, que acredita a 61 personas; Resolución 07 del 24 de febrero de 2020, que acredita a 8 personas; y Resolución 8 del 1 de abril de 2020, que acredita a 12 personas. Respecto del total del número de personas acreditadas mediante esta resolución, se restan 12 menores desvinculados mediante la Resolución 003 de fecha 12 de febrero de 2020. Sobre este último asunto no se tiene en cuenta para esta resta un menor que se encontraba en la resolución 169 de mayo de 2019. No obstante, en el cuadro de balance la información se encuentra consolidada.

<sup>81</sup> La información consignada en este capítulo tiene corte el 1 de abril de 2020, por lo que la cifra no contempla acreditaciones posteriores.

entregó información relacionada con su pertenencia a otro Grupo Armado Organizado u organización delictiva diferentes a la FARC-EP. Según lo manifestó la OACP, dichos hallazgos fueron comunicados al componente FARC durante la sesión del 19 de mayo de 2020, para que presentaran las respectivas respuestas a las observaciones.

b) Activación del mecanismo conjunto para la resolución de diferencias

Los datos reportados por la OACP en el balance del trámite de acreditación evidencian un número importante de personas en observación, 190 a la fecha, sobre los cuales la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, una instancia de la CSIVI, cuya función es realizar recomendaciones, seguimiento y proponer acciones para avanzar con el proceso de acreditación (OACP, 2020), decidió serán enviadas al Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). La Secretaría Técnica debe definir el procedimiento y convocar el Mecanismo para que la CSIVI resuelva de fondo su situación de acreditación. A este número de 190, eventualmente se sumarán las personas sobre las cuales el comité presentó observaciones<sup>82</sup> que no logren ser resueltas en la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita.

La Procuraduría destaca los avances de la Mesa de Seguridad Jurídica, que se ha venido reuniendo de forma periódica con el objetivo de tomar decisiones y avanzar respecto de los casos de personas que se encuentran pendientes por definición de su situación jurídica.

### Arquitectura Institucional

A juicio de la Procuraduría, la arquitectura institucional de la reincorporación social y económica tiene tres componentes fundamentales: las entidades de gobierno con responsabilidad en la ruta, las instancias bipartitas de diálogo y seguimiento y la comunidad internacional.

En cuanto a las entidades de Gobierno, estas están lideradas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la ARN. Este componente, de acuerdo con los responsables de los indicadores en el PMI, también involucra al Ministerio de Trabajo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Fondo Colombia en Paz (FCP). Además, el Conpes 3931 de 2018 contempla la creación de un Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) cuyo objetivo es la coordinación de la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica -PNRSE- de exintegrantes de las FARC – EP.

---

<sup>82</sup> Al 3 de julio la cifra aumentó a 204 personas.

De acuerdo con lo reportado por la ARN el SNR estará conformado por 30 entidades del orden nacional<sup>83</sup> y será liderado por la Consejería para la Estabilización, sin embargo, está pendiente la emisión de un marco normativo para su formalización que asigne claras responsabilidades con tiempos y metas para avanzar en la ruta de reincorporación. Si bien este ente de control reconoce que las gestiones adelantadas a la fecha son el resultado de la articulación entre distintas agencias del Estado, preocupa que la ausencia de un marco normativo vinculante haga que esta articulación sea discrecional, dependa de factores tales como la voluntad política o la afinidad personal de los administradores con el tema y evite la construcción de planes de acción específicos por parte de las agencias y la destinación de recursos para su puesta en marcha, lo cual no favorece la sostenibilidad de las acciones en el largo plazo.

Este ente de control, en línea con lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, ya había advertido sobre los riesgos en materia de articulación interinstitucional alrededor de la reincorporación. Las demoras en la creación del SNR, el cual era un compromiso programado para junio de 2019, pone una presión adicional al proceso de reincorporación, dado que la ejecución de las medidas que impulsa la ARN, depende de las competencias de otras entidades.

Adicionalmente, preocupa que las entidades territoriales no tengan competencia específica para la atención de las PPR<sup>84</sup>. A pesar de lo anterior, la ARN llevó a cabo una estrategia de incidencia en política pública en 249 municipios priorizados<sup>85</sup>. De éstos, 101 son municipios PDET; de los cuales 23 tienen Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación (AETCR) y 4 son municipios con más de 100 personas sujetos de atención de la ARN.

---

<sup>83</sup> Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia, Consejería Presidencial para la Seguridad, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, Agencia Nacional de Tierras, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Unidad Administrativa Especial de Servicio Público de Empleo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

<sup>84</sup> No obstante, las entidades territoriales tienen competencias en la atención de las personas en proceso de reincorporación como ciudadanos y habitantes en los respectivos territorios atendidos por las distintas administraciones

<sup>85</sup> La priorización de estos 249 municipios responde, de acuerdo con lo reportado por la ARN, a aquellos municipios con una mayor presencia de población en proceso de reincorporación y donde se habían adelantado gestiones previamente con entes territoriales.

Adicionalmente, se destaca la creación autónoma y voluntaria de Consejos Departamentales de Reincorporación<sup>86</sup> en los departamentos de Antioquia, Meta, Guaviare, Cauca, Caquetá, Tolima y Nariño y la creación de Mesas Técnicas de Reincorporación en zonas sin AETCR, en los departamentos de Sucre, Santander, Bolívar, Huila y la región del Magdalena Medio. A pesar de lo anterior, dado que la creación de espacios para promover o facilitar el proceso de reincorporación es discrecional, se evidencia que algunos departamentos con más de 500 personas en proceso de reincorporación aún no cuentan con este tipo de espacios, este es el caso de Norte de Santander, Arauca, Bogotá D.C., Valle del Cauca y Putumayo. Así mismo, se evidencia un riesgo en materia de sostenibilidad de las Mesas Técnicas de Reincorporación, ya que no cuentan con un marco normativo que respalde su funcionamiento más allá del período de la administración vigente.

Por otro lado, en materia de financiamiento la Reincorporación Social y Económica ha contado con recursos suficientes para cumplir con los compromisos relacionados con la fase de reincorporación temprana especialmente a través de los recursos distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que han sido administrados por el Fondo Colombia en Paz, los cuales en el año 2019 ascendieron a más de \$300 mil millones de pesos. No obstante, preocupa a este ente de control el recorte en la programación de los recursos de funcionamiento para la ARN en la vigencia de 2020 de 6,7% con relación al valor asignado en el 2019, lo anterior sin ser evidente un recorte asociado en los compromisos de esta entidad.

En segundo lugar, se encuentra un componente en el que participan personas en proceso de reincorporación (PPR)<sup>87</sup>. De este hacen parte el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) (C.221) y los Consejos Territoriales de Reincorporación<sup>88</sup> (CTR) (C.427) -equivalentes al CNR en el territorio- y la Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización (UTR), que funciona al interior ARN. A 31 de marzo de 2020, el CNR se encontraba en funcionamiento, 24 CTR estaban activos en las zonas con ETCR, más no necesariamente donde se encuentra ubicada la mayoría de la población en proceso de reincorporación, y sobre la UTR este ente de control tiene conocimiento y resalta el reciente nombramiento para ocupar el cargo de coordinador.

---

<sup>86</sup> Estos consejos cuentan con marcos normativos que respaldan su creación. Antioquia: Decreto 5207 de 2019, Meta: 274 de 2018, Cauca 0936 de 2018, Chocó 0312 de 2018, Nariño 204 de 2019.

<sup>87</sup> Este busca el diseño, toma de decisiones y seguimiento de programas, planes y políticas asociados al proceso de reincorporación de forma concertada entre FARC y el Gobierno Nacional.

<sup>88</sup> -Los cuales además de ser compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz quedaron consignados en el PMI.

En el periodo de análisis de este informe, se ha evidenciado un fortalecimiento en la capacidad del CNR a través de la ampliación de los equipos técnicos, apoyados con recursos de cooperación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas<sup>89</sup> y la creación de la Mesa para la cualificación técnica de los CTR. No obstante, no es clara la incidencia y el alcance de las decisiones de esta instancia. Por ejemplo, la socialización de la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Consolidación y Normalización (AETCR), contó con una fuerte participación del componente FARC del CNR inicialmente, pero según lo reportado por miembros del CNR componente FARC, esta participación no ha sido constante a lo largo de dicho proceso.

Sobre los CTR, preocupan varios factores, entre estos que la interlocución con la institucionalidad sea limitada, que los canales de comunicación con el CNR no sean fluidos, que en la práctica el rol de la instancia sea muy débil y algunas de las funciones se desarrollen en otros espacios instalados, en especial la Carpa Azul o la instancia tripartita de seguridad en la que participan miembros de FARC, las Naciones Unidas y la Fuerza Pública, cuya finalidad es atender asuntos relacionados con los temas de seguridad. Adicionalmente, como ya se mencionó, los CTR se limitan a los espacios geográficos en los cuales se encuentran ubicados los ETCR y no donde se encuentra la mayoría de la población en proceso de reincorporación.

Sobre este último, la Procuraduría había recomendado revisar la ubicación geográfica de dichas instancias con el fin de garantizar espacios idóneos de articulación en lo local que involucren a las entidades territoriales. Dicha recomendación no ha sido acogida y no se cuenta con una respuesta formal por parte de la institucionalidad sobre su puesta en marcha, dado que la misma ha sido remitida por competencia entre varias entidades. Sin embargo, como se mencionó anteriormente se destaca la creación autónoma de instancias de articulación en algunos departamentos del país. De forma general preocupa que estas instancias diseñadas inicialmente para promover la participación de los excombatientes en el diseño de las políticas, programas y proyectos que los afecten, tanto a nivel central como territorial, no estén cumpliendo su objetivo.

Finalmente, un tercer componente corresponde a los actores de la comunidad internacional que han ejercido un rol preponderante en la verificación y seguimiento del

---

89 Fortalecimiento de la CSIVI, el CNR y la agrupación Voceros de Paz para la efectiva implementación del Acuerdo Final, con énfasis en los puntos 2,3 y 6. El informe de avance del proyecto está disponible en el siguiente link: [file:///C:/Users/Patricia/Downloads/Informe%20Anual%20Centro%20de%20Pensamiento%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Patricia/Downloads/Informe%20Anual%20Centro%20de%20Pensamiento%20(1).pdf)

proceso de reincorporación y en su financiación. Sin lugar a duda, se resalta el rol fundamental que tiene la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (en adelante Misión ONU), cuyo mandato está contemplado en el Acuerdo de Paz, el PMI y ha sido ratificado en dos ocasiones por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras la solicitud del Gobierno Nacional. De este componente también hacen parte los miembros del acompañamiento internacional, contemplados en el Acuerdo de Paz: Unión Europea, La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Sobre este componente, cabe señalar el apoyo técnico y financiero que asciende a \$57.124 millones ejecutados para el 2019. Si bien a la fecha, el Gobierno Nacional no cuenta con una clara estrategia para impulsar el componente de acompañamiento internacional contemplado en el punto 6 del Acuerdo de Paz, esto no ha sido un obstáculo para que otros países apoyen este proceso.

Dado todo el contexto anterior, se evidencia que la arquitectura institucional de la reincorporación social y económica está altamente focalizada en las dos entidades coordinadoras del proceso de reincorporación y cuyo rol principal es gestionar la oferta del Estado y los recursos: Consejería para la Estabilización y la ARN, con un componente de participación más desarrollado en el nivel central y más incipiente en el nivel local. Lo anterior supone un riesgo para la estabilidad del proceso dado que un alto porcentaje de las intervenciones en materia de reincorporación, no son competencia exclusiva de las entidades líderes, como por ejemplo aquellas relacionadas con salud, educación, habitabilidad, vivienda e integración de PPR con discapacidad, al mercado laboral, entre otras.

### **Ruta de Reincorporación Social y Económica**

Uno de los hitos más relevantes para este proceso fue la aprobación de la ruta de reincorporación a través de la Resolución 4309 de 2019. Esta ruta está contemplada en el PMI como una meta trazadora que vislumbra el porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible (C.MT.1). Este indicador tiene como fecha de vencimiento el año 2026 y si bien no cuenta con una ficha en el SIPO que

permita establecer una valoración sobre su grado de avance, a juicio de la Procuraduría la emisión de esta resolución es un paso importante hacia el cumplimiento de la misma.

Este ente de control, ya se había pronunciado sobre la necesidad de emitir esta ruta en aras de generar una apuesta integral de reincorporación y por lo tanto, acoge su emisión como un avance en el cumplimiento de lo acordado. A pesar de lo anterior, llama la atención que a la fecha no se cuente con una ficha que permita su medición y seguimiento.

De acuerdo con lo planteado, la ruta contiene dos etapas. La primera, hace referencia a la reincorporación temprana, que contempla las acciones para facilitar la adaptación de los exintegrantes FARC-EP a la vida civil, y el acceso a la oferta institucional de acuerdo con sus necesidades e intereses. La segunda, hace referencia a una ruta en el largo plazo, que contiene siete componentes descritos en la ilustración I. Adicionalmente, se resalta que la ruta incluya la atención en materia de enfoques diferenciales, de género y para personas con algún tipo de discapacidad.

Figura 1. Componentes de la Ruta de Reincorporación



Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 4309 de 2019.

Para la implementación de la ruta de largo plazo, la Resolución contempla una fase de transición que incluye la socialización y la definición de la hoja de ruta individual, en la que se establecen los criterios para el cumplimiento de los componentes obligatorios y

voluntarios y se determina la duración de dicha ruta para cada PPR. Esta fase, estaba programada para finalizar en junio de 2020, pero debido a las afectaciones de la coyuntura del COVID -19, se extendió el plazo para su finalización hasta octubre de este mismo año<sup>90</sup>. De esta forma, el tiempo de duración de la ruta dependerá de los componentes y los criterios de cumplimiento escogidos para su ejecución. A julio de 2020, en una fecha posterior al corte de este informe, no se había definido ninguna ruta individual, lo anterior, debido a que se encuentra pendiente la aprobación de la metodología para llevar a cabo este proceso en el CNR, lo que, sin duda, podría afectar que para octubre se cuente con una ruta individual definitiva para cada PPR.

Cabe señalar que, si bien la resolución de la ruta fue emitida en diciembre de 2019, los programas y proyectos puestos en marcha desde la firma del Acuerdo, hacen parte de esta. La ruta, por lo tanto, a juicio de la Procuraduría, es una herramienta que permite consolidar las acciones que ya se vienen desarrollando en una estrategia integral para mejorar la calidad de vida de la población excombatiente y recoge los compromisos contemplados en el PMI en materia de reincorporación social y económica. En este sentido, se espera que a través de esta herramienta se armonicen las distintas intervenciones a las que acceden los PPR y se identifiquen aquellas faltantes para que estos puedan reconstruir su proyecto de vida.

De esta forma, una valoración a profundidad de la ruta de reincorporación deberá hacerse una vez, se cuente con las hojas de ruta y se hayan determinado la totalidad de las intervenciones para atender cada una de las necesidades. Sin embargo, a la fecha ya se cuenta con desarrollos que permiten una valoración inicial sobre la misma, por lo tanto, el análisis en esta sección se centrará en los componentes individuales y colectivos de la ruta que ya se encuentran en marcha para la atención de las 12.642 personas en proceso de reincorporación.

#### Fase de reincorporación temprana

De acuerdo con lo reportado por la ARN, la reincorporación temprana es la fase en la que se desarrollan *todas las acciones que facilitan la adaptación de los exintegrantes FARC-EP a la vida civil; y el acceso a la oferta institucional de acuerdo con sus necesidades e intereses*. Si bien en el marco de dicha resolución no se definen las acciones específicas que contempla esta fase, en esta se incluyen todos los compromisos del Acuerdo de Paz que no se encuentran en la fase de largo de plazo, y que corresponden a las acciones que se han venido

---

<sup>90</sup> Resolución 0843 de 2020

desarrollando a la fecha: i) la asignación única de normalización correspondiente a \$2 millones por única vez a cada excombatiente (C.239); ii) afiliación a seguridad social (C.241); iii) renta básica mensual correspondiente al 90% de un SMMLV (C.240), la cual podría extenderse condicional a la continuación de la ruta educativa (C.458). Esta última condición fue modificada por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, el cual crea la asignación mensual sin el condicional de continuar en la ruta educativa.

Sobre estos compromisos la Procuraduría se pronunció favorablemente sobre sus altas tasas de coberturas y la velocidad con que se dio su implementación. Esta tendencia favorable se mantiene con un 98.3% de PPR afiliadas a salud, 96% que han recibido asignación única, 83% con afiliación a pensión o BEPS y 88% recibiendo renta básica (3%) o asignación mensual (85%)<sup>91</sup>. Un factor que llama la atención es el acceso a seguros de vida, aunque no está contemplado explícitamente como un compromiso, se proveía inicialmente a los excombatientes y no actualmente. Dado el grado de vulnerabilidad de esta población, este se considera como un beneficio necesario.

Como respuesta a la recomendación emitida por este ente de control sobre la definición de fichas técnicas para el seguimiento de los indicadores del PMI, la ARN reporta haber solicitado a la CSIVI la extensión en la temporalidad, hasta el año 2026, de los indicadores para la asignación única (C.239) cuyo año de finalización era 2017 y la renta básica (C.240) cuyo año de finalización era el 2019. En ambos casos la Procuraduría comparte esta solicitud. Para la asignación única es importante esta modificación si se tiene en cuenta las demoras en el proceso de acreditación, lo cual implica que nuevos PPR podrán recibir la asignación única una vez se resuelva su situación, y para el caso de la renta básica se justifica dada la decisión del gobierno de extenderla más allá de los dos años. Es importante anotar que mientras el indicador de asignación única cuenta con la ficha en el SIPO y reporte de avance a 2017, el de renta básica no lo tiene. También llama la atención que, para el indicador sobre seguridad social cuyo año de finalización es el 2020, no se haya solicitado un cambio en el año de finalización, siendo este un componente de la ruta de largo plazo, por lo que se considera necesario ajustar la temporalidad de este indicador de tal forma que coincida con la ruta recientemente aprobada.

---

<sup>91</sup> En el caso pensional no todas las personas cumplen con los requisitos para recibir una pensión por lo cual no son afiliados a este componente de seguridad social y el programa de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS- es de carácter voluntario. En el caso de la cobertura de la renta básica aquellas personas con vínculo laboral no eran objeto de este beneficio, así mismo su recepción está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ARN. Finalmente, en materia de salud este ente de control tiene conocimiento de un grupo de PPR que tienen inconvenientes con su afiliación, lo cual está siendo objeto de seguimiento de este ente de control.

Llama la atención que el indicador sobre renta básica (C.458) se encuentre asociado al indicador del Plan Nacional de Desarrollo: Porcentaje de personas atendidas en los procesos que lidera la ARN, y pero que esta asociación no se dé para el indicador de la ruta de reincorporación (C.457). Para este indicador del PND, la meta anual y del cuatrenio es del 80% y la ARN reporta un cumplimiento de este porcentaje para la población en proceso de reincorporación.

Adicionalmente, llama la atención que las bases del PND contienen un indicador específico para el tema de reincorporación que no se presenta como un indicador asociado al PMI en la información remitida por el DNP: Porcentaje de excombatientes con estado de avance de reincorporación al 50% de aquellos que se encuentran activos en el proceso de reincorporación, y cuya meta es del 100%. Sobre este indicador, que mide el porcentaje de PPR, que acceden al desembolso de un proyecto productivo individual o colectivo, la ARN utiliza como población objeto de desembolso 8.400 excombatientes para el cuatrenio, lo cual implica un avance en el mismo del 46%. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, este porcentaje de avance corresponde al 31.3% de las PPR. Así mismo, para este ente de control no son claros los criterios a través de los cuales se establece que el 50% de la ruta de reincorporación corresponde al desembolso de los proyectos productivos, toda vez que las hojas de ruta de reincorporación no han sido definidas a la fecha.

Finalmente, el Acuerdo contemplaba la elaboración de un censo cuyo análisis sería la base para la puesta en marcha de planes y programas para la reincorporación (C.236), este compromiso se cumplió durante el 2017 y se fortaleció con la puesta en marcha del Registro Nacional de Reincorporación (RNR) aplicado entre diciembre de 2018 y marzo de 2019. A través de esta herramienta se levantó información de caracterización de 11.761 PPR. A la fecha de corte de este informe 575 PPR estaban pendientes de ubicar para su aplicación.

### *Componentes individuales de la ruta de reincorporación*

#### *Educación*

El componente de educación es un pilar esencial para el proceso de reincorporación, este se incorpora en cada una de las herramientas de política pública diseñadas para la atención de esta población. El decreto 899 de 2017, contempla la educación formal<sup>92</sup>, y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. Por su parte, el Conpes 3931 de 2018, incluye acciones de tres tipos: i) de diagnósticos y de prevención a la deserción; ii) dirigidas al acceso,

---

<sup>92</sup> Básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria.

permanencia y continuidad de exintegrantes de las FARC-EP; y iii) de fomento del sistema educativo formal, la convivencia, la reconciliación y la paz. Por su parte, el documento de Política Paz con Legalidad incorpora la elaboración de un diagnóstico previo y de acuerdo con este, se establecer la oferta para la vinculación de los PPR a educación superior, validación y certificación de saberes y formación para el trabajo. Finalmente, la Ruta de reincorporación de largo plazo, incorpora este componente para la promoción y permanencia de cada PPR en el Sistema Educativo. Los criterios de cumplimiento de este componente obligatorio, es haber cursado un nivel de educación formal, entre quinto de primaria y el nivel técnico profesional y tecnológico o para el caso de desarrollo humano 800 horas o certificación de competencias.

En la práctica la fase de diagnóstico se realizó, al igual que para los demás componentes de la ruta, en dos momentos, un primero, a través del censo realizado por la Universidad Nacional en el 2017, dando cumplimiento al compromiso establecido en el Acuerdo y luego a través de la aplicación del RNR. En este se refleja que el 86,2% de las PPR desean seguir estudiando, 12,8% desean llegar a un nivel de formación para el trabajo, 27,2% a grado de bachiller y el 58,2% a nivel de educación superior.

La ARN reporta cuatro programas a través de los cuales se brinda el servicio educativo a los excombatientes: i) Modelo de Educación y Formación (MEFR)<sup>93</sup>; ii) Convenio Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) – ARN: Estrategia “Maestro Itinerante”<sup>94</sup>; iii) Proyecto Arando la Educación (Ministerio de Educación Nacional – Consejo Noruego para Refugiados); iv) Fondo de apoyo al acceso a Educación Superior - Convenio PNUD-ARN. A través de estos programas 5.348<sup>95</sup> PPR han recibido algún tipo de formación en educación primaria y secundaria, 1.692 han accedido a oferta pública en formación académica en los territorios<sup>96</sup>, 7.999 se vincularon a programas de formación para el trabajo y desarrollo humano y 82<sup>97</sup> PPR han recibido algún beneficio para acceso y permanencia en educación superior a través de programas gestionados por la ARN, esta misma entidad reporta un total de 174 PPR

---

<sup>93</sup> Modelo de Formación MEFR para adultos, a 31 de diciembre de 2019, 761 personas reincorporadas y 857 de familia y comunidad finalizaron ciclo académico: 11 personas reincorporadas y 60 personas de familia y comunidad se graduaron como bachilleres, 548 personas reincorporadas y 565 de familia y comunidad fueron promovidas de ciclo, 202 personas reincorporadas y 232 de familia y comunidad no fueron promovidas.

<sup>94</sup> Del programa Maestro Itinerante, a 31 de diciembre de 2019, 1.346 personas reincorporadas finalizaron ciclo académico, 38 se graduaron como bachilleres, 1.196 fueron promovidos de ciclo y 112 no fueron promovidos

<sup>95</sup> Del programa Arando la Educación, el 87% de los 1773 PPR atendidos ha superado la básica primaria y 314 se graduaron como bachilleres a abril de 2019.

<sup>96</sup> Educación básica primaria, secundaria, media y educación superior.

<sup>97</sup> Al 30 de marzo de 2020, se han realizado 29 desembolsos efectivos (13 mujeres, 16 hombres) por parte del PNUD, 37 hacen parte de la escuela latinoamericana de medicina ELAN de Cuba y 16 han recibido becas en el marco del Programa Elite de la OEI.

vinculados a algún nivel de educación superior. Adicionalmente, 180 PPR pudieron hacer homologación de saberes<sup>98</sup>. Es importante anotar que con las cifras reportadas no es posible identificar las necesidades en cobertura para la población excombatiente. Sin duda una vez se aprueben las rutas individuales, se podrá contar con un mayor nivel de precisión sobre las cifras de acceso y deserción de la ruta educativa.

Este es uno de los componentes en los que se evidencian avances importantes. No obstante, sobre su desarrollo preocupan al menos cuatro factores. En primer lugar, que el cumplimiento de este componente se dé desde que la persona cursa quinto de primaria, lo cual no necesariamente incentiva la continuidad en el sistema educativo formal y deja a ésta población en una posición de desventaja frente a los estándares educativos en el país, que contempla la educación media básica como obligatoria. Un segundo factor, es la tasa de deserción en los programas educativos, por ejemplo, para el caso del programa Arando la Educación, la ARN reporta que a diciembre de 2019 de los 1.468 PPR que estaban vinculados sólo 890 (60.6%) retornaron en febrero de 2020. El tercer factor, corresponde a la diferencia entre las altas expectativas de las PPR en materia de acceso a educación superior (58,2% de los PPR), en contraste con el acceso efectivo educación superior a la fecha. Finalmente, preocupa a este ente de control que se garantice la continuidad en el acceso a estos programas de educación flexible en el marco de la emergencia sanitaria presentada por el COVID -19.

Adicionalmente, en cuanto a la medición de resultados de los programas o intervenciones en materia de educación a los PPR, no es posible valorar la efectividad de estas, dado que de los 1713 PPR que cuentan con título de bachiller, solo se tiene información certera de haber tomado pruebas de Estado para los 174 que se encuentran cursando educación superior.

### *Salud*

En cuanto al componente de salud, el Acuerdo incluye la afiliación de los PPR al Sistema de Seguridad Social durante 24 meses, salvo que se encontraran vinculados a actividades remuneradas. Este componente, se mantuvo con los mismos criterios en todos los documentos de política posteriores. En el Conpes 3931 de 2018, se observa una ampliación importante de las acciones conducentes al acceso de los PPR y sus familias a derechos

---

<sup>98</sup> 139 excombatientes fueron certificados en normas de competencias laborales de acuerdo con sus saberes previos y experiencia laboral y 141 fueron certificados entre los meses de septiembre y octubre 2019 como técnico laboral en diferentes disciplinas de la salud (Auxiliar en Enfermería, Auxiliar en Servicios Farmacéuticos, Auxiliar en Salud Pública, Auxiliar en apoyo Administrativo y Técnico en Salud Oral) por parte de la Cruz Roja Colombiana y el SENA.

fundamentales<sup>99</sup>. Por lo que adicional al acceso al Sistema de Salud, se contempla un seguimiento al acceso efectivo en materia de portabilidad, y la creación de lineamientos para facilitar el acceso al Sistema, entre otros. Por su parte el documento de Paz con Legalidad no tiene contenidos al respecto, sin embargo, con la ampliación de la renta básica contemplada en el artículo 284 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2018) también se ampliaron los beneficios en materia de acceso a seguridad social, lo cual la Procuraduría valora positivamente.

Por su parte, la ruta establece como criterio de cumplimiento de este componente la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En este sentido, llama la atención que la ruta limite el componente de salud exclusivamente al acceso al sistema. De acuerdo con lo reportado por la ARN, 98,3% de los PPR se encuentran afiliados al SGSSS<sup>100</sup>, lo cual se resalta como un avance importante en este proceso. No obstante, continúa siendo una preocupación que el acceso se encuentre limitado por otras razones, como es el caso del desconocimiento en las rutas para su uso. La Procuraduría ha recibido solicitudes por parte de PPR sobre este tipo de limitaciones y en particular preocupa que la ruta de reincorporación no contemple un criterio para manejar esta situación claramente diagnosticada en el Conpes<sup>101</sup>.

Adicionalmente, para la atención a población en situación de discapacidad, a adultos mayores y/o con enfermedades de alto costo (C.242 y C.449), se contemplan criterios adicionales de cumplimiento del componente en la medida en que éstos participen en rutas de atención diferencial y tengan acceso a rehabilitación funcional, y para el caso de adultos mayores que éstos hagan parte de la oferta social del Estado. Según el RNR las personas en situación de discapacidad ascienden a 1222<sup>102</sup>, por lo que, este ente de control resalta la aprobación de la estrategia Capacidades, la cual busca entre otras, superar el cuello de botella, señalado por este ente de control en el informe anterior, sobre las limitaciones de recursos para la certificación de los PPR en situación de discapacidad que les permitiera acceder a la oferta disponible<sup>103</sup>. Esta estrategia contribuye al cumplimiento de una de las

---

<sup>99</sup> Objetivo 4: Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC - EP y sus familias.

<sup>100</sup> 12.429 personas se encuentran con estados habilitantes para el acceso efectivo a los servicios de salud (9.372 hombres, 3.046 mujeres y 11 sin información de sexo): 10.610 a régimen subsidiado, 1.780 a régimen contributivo y 39 en régimen de excepción o especial.

<sup>101</sup> El Conpes 3931 de 2018, contempla la acción 4.3. Implementar estrategias pedagógicas dirigidas a los exintegrantes FARC – EP y sus beneficiarios, para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, sus deberes y derechos, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados.

<sup>102</sup> Según el RNR 1222 (9,1%) PPR se auto reportan como en situación de discapacidad.

<sup>103</sup> La ARN reporta una meta de 220 certificaciones para el 2020 y 990 certificaciones para el 2021.

dos metas trazadoras contempladas en el PMI (C.MT.2) en materia de reincorporación social y económica<sup>104</sup>. No obstante, se hace un llamado a la aceleración y puesta en marcha, dado que, a la fecha de corte de este informe, el programa no había iniciado su funcionamiento, en parte como consecuencia de la emergencia sanitaria desatada por el COVID-19.

Sobre este componente, llama la atención que no se incluyen otros beneficios en materia de seguridad social contemplados inicialmente en el Decreto 899 de 2017, como los seguros de vida y las cotizaciones a pensiones para los excombatientes. Sobre este último, su no incorporación en la ruta no ha sido un limitante, a la fecha, para el acceso de los PPR. A marzo de 2020, 83% de las personas (11.076 excombatientes) contaban con afiliación a algún régimen pensional. No obstante, preocupa que esta medida sea discrecional y que exista una incertidumbre en cuanto a la continuidad de dicho beneficio.

En cuanto al componente de habitabilidad y vivienda, se debe decir que es quizá uno de los componentes más completos en la ruta de reincorporación aprobada, en la medida en que se establece como criterios para su cumplimiento, el acceso a condiciones habitacionales mínimos, la formalización del uso o la tenencia de la vivienda o el acceso a programas del Estado para el acceso a vivienda. Este además, es uno de los componentes que tuvo una ampliación en su alcance en los últimos años. El Acuerdo no menciona explícitamente la puesta en marcha de un programa de vivienda pero si habilitaba el uso de los 8 millones de proyectos productivos para este fin, el decreto 899 de 2017 avanzó en la materia, contemplando un programa de vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno Nacional, el Conpes 3931 de 2018 incluyó un diagnóstico sobre la situación de habitabilidad, y el documento de Paz con Legalidad, lo menciona tangencialmente en el aparte de tierras.

A pesar de lo anterior, se evidencian muy pocos avances concretos en este componente. En diciembre de 2019, el Ministerio de Agricultura emitió una resolución<sup>105</sup> en la que se destinan recursos para subsidios de viviendas de interés social para PPR. De acuerdo con las Naciones Unidas la destinación de estos recursos será a viviendas en los AETCR consolidados (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de marzo de 2019). Dado que a la fecha dicha consolidación no se ha llevado a cabo, no hay acceso a viviendas en estos espacios. Por su parte la ARN reporta un total de 1.514 PPR con acceso algún tipo de

---

<sup>104</sup> Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado.

<sup>105</sup> Resolución 000436 de 2019.

programa u oferta estatal, como el programa de vivienda en el Fondo Nacional del Ahorro, y programas de mejoramiento de vivienda o subsidios de otras entidades. Sin embargo, y aunque se resalta como positivo, esto no necesariamente responden a estrategias en el marco del proceso de reincorporación y a la fecha de corte de este informe, no se reportaron estrategias específicas para la atención de los PPR en materia de habitabilidad y vivienda.

### *Sostenibilidad económica*

La sostenibilidad económica es el componente que garantiza el sustento y autonomía de los excombatientes y sus familias en el mediano y largo plazo. En este componente, se contempla el acceso a proyectos productivos individuales o colectivos (C.238)<sup>106</sup> y propende por un fortalecimiento de las formas asociativas. Estos dos últimos factores – proyectos colectivos y fortalecimiento de formas asociativas- se abordarán más adelante en el marco de los componentes colectivos de la ruta. En cuanto a los criterios de cumplimiento de este componente, desde una perspectiva individual, se encuentra el apoyo a la estructuración de proyectos productivos y de su asistencia técnica o la gestión de oferta para la inclusión laboral. Las herramientas de política pública analizadas en este informe (Conpes, Decreto 899, Paz con Legalidad y ruta) incluyen con mayor precisión en el Acuerdo de Paz o el PMI, acciones conducentes a la asistencia técnica enfocadas al éxito de los proyectos. Un elemento en el que se evidencian pocos desarrollos es en el seguimiento a los proyectos productivos más allá de los esfuerzos de asistencia técnica.

De acuerdo con lo reportado por la ARN, la aprobación y desembolso de proyectos productivos individuales se ha acelerado de forma significativa, atendiendo una de las recomendaciones emitidas por este ente de control. La entidad reporta un incremento del 684% en los proyectos aprobados<sup>107</sup>: pasando de 162 en abril 2019 a 1.255 en marzo de 2020<sup>108</sup>. No obstante, la cobertura en número de PPR sigue siendo baja, ya que en total, entre proyectos productivos individuales y colectivos, sólo el 31,3% de los PPR tienen acceso a este beneficio y el 13,3% de proyectos individuales han sido objeto de asistencia técnica.

El esfuerzo institucional en este frente no ha sido menor, actualmente la ARN cuenta con convenios interinstitucionales, con apoyo de la cooperación internacional y el sector privado para la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos y se cuenta con los recursos para su puesta en marcha. No obstante, si se usa como referencia un escenario

---

<sup>106</sup> Por un monto equivalente a 8 millones de pesos, una única vez.

<sup>107</sup> 2480 PPR en 49 proyectos colectivos aprobados y 1477 PPR en 1255 proyectos individuales.

<sup>108</sup> En materia de asistencia técnica, 83 proyectos individuales ya culminaron este proceso y 85 están entrando a su fase inicial.

improbable en el que sólo se aprueben proyectos productivos individuales para los cuales se surten los trámites de estructuración y aprobación de forma más expedita, y utilizando 1.093 como el número de proyectos que se pueden aprobar en un año, dado que este fue el número aprobado en el periodo de abril 2019 a marzo 2020, tomaría alrededor de 8 años entregar este beneficio a los 8685 PPR pendientes por acceder a este. En materia de sostenibilidad de largo plazo, una preocupación adicional sobre los proyectos productivos es su tasa de éxito. Si bien a la fecha la ARN no reporta ningún proyecto productivo individual suspendido, estos se caracterizan por tener una tasa de sobrevivencia del 31% (Contraloría General de la República, 2018)

Así mismo, la actual coyuntura de salud pública representa una mayor amenaza a la puesta en marcha de dichos proyectos productivos, no exclusivamente en cuanto a las afectaciones que la pandemia pueda tener de forma general en la economía, sino en materia de conectividad y comercialización para aquellos proyectos que se desarrollan en zonas dispersas y en la posibilidad de recibir asistencia técnica oportuna. Para la mitigación de esta coyuntura la ARN reporta una serie de gestiones que incluyen la articulación con otras entidades, la inscripción de iniciativas en plataformas virtuales para impulsar la comercialización y la creación de una sub-mesa de comercialización en el CNR. No obstante, estas continúan siendo motivo de preocupación para la población excombatiente.

En materia de empleabilidad, la ARN reporta un total de 1.386 excombatientes (10,9% de los PPR) con vínculo laboral<sup>109</sup>, lo que supera el interés de la población de excombatientes por la opción de empleabilidad reportada en el RNR del 4,6%, esta vinculación laboral es en su mayoría con entidades con responsabilidad en la implementación (59,6% de los PPR) y una menor participación de otro tipo de actores.

En este contexto, este ente de control realizó un acompañamiento cercano al funcionamiento de la organización civil de desminado humanitario Humanicemos, convirtiéndose en la única organización de Desminado Humanitario (DH) en el mundo que está integrada por personas en proceso de reincorporación.<sup>110</sup> Esta organización fue acreditada como operador de desminado en Colombia a través de la Comisión Intersectorial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (CINAMAP), posteriormente, la

---

<sup>109</sup> Unidad Nacional De Protección UNP 759/ Senado de la Republica 11/ Cámara de Representantes 9/ Organización De Estados Iberoamericanos OEI 5/ ARN Agencia para la Reincorporación y la Normalización 8/Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común5/ Otros 559, registran 27 personas en reincorporación vinculadas mediante contrato de prestación de servicio y 3 PPR Vinculados en contrato de aprendizaje con otros empleadores.

<sup>110</sup> Humanicemos DH. Disponible en: <https://humanicemosdh.org/>. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.

organización elaboró los procedimientos operacionales y la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH) les asignó tres áreas en el municipio de Montañita (Caquetá). Sin embargo, Humanicemos DH, solo pudo iniciar su operación posterior a la fecha de corte de este informe. Lo anterior pues solo hasta el 3 de marzo de 2020 se suscribió un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que permitió que el Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS), realizara actividades de monitoreo externo de sus operaciones, componente indispensable para el inicio de operaciones en terreno. Igualmente, se hace un llamado al Gobierno Nacional, para que reconozca la importancia del DH realizado por ex integrantes de las FARC-EP como forma de reincorporación económica y social y sobre todo el contenido reparador de esta forma de reincorporación.

#### *Reunificación familiar*

En cuanto al componente familiar, el Decreto 899 de 2017 se centra en la reunificación de núcleos familiares y medidas de protección y atención de hijos e hijas. Por su parte, el Conpes 3931 de 2018 amplía este componente incluyendo a las familias de PPR como beneficiarios de los programas sociales<sup>111</sup> y la Política de Paz con Legalidad no se pronuncia explícitamente al respecto. Los criterios de cumplimiento de este componente en la ruta de reincorporación incluyen acompañamiento de los familiares a la oferta del Estado, con especial énfasis en niños y niñas y el acceso a programas de reunificación familiar.

Para la puesta en marcha de este componente la ARN reporta cuatro programas<sup>112</sup> que se enfocan en la atención de niños y niñas en la primera infancia y adolescentes en ETCR. También se resalta el acceso de familiares de PPR al Modelo de Formación para adultos en materia de educación (MEFR), que, a diciembre de 2019, atendió 857 familiares que finalizaron su ciclo académico. Adicional a estas acciones puntuales, se desconocen otros avances para el desarrollo de este componente, en especial preocupa que no se cuente con avances en materia de reunificación familiar, el cual es uno de los componentes en los que las PPR manifiestan a este ente de control tener una gran incertidumbre.

---

<sup>111</sup> Objetivo 4: Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC - EP y sus familias.

<sup>112</sup> Estrategia de reincorporación socioeconómica de excombatientes de las FARC con enfoque comunitario, de género, étnico y poblacional, proyecto conocido como PBF, Proyecto comunitario - Convenio 1167 ARN - British Council (Consejo Británico) – BCCI, Fortalecimiento del Tejido Organizativo Local para la Reincorporación - We Effect y el Convenio de Financiación entre el Gobierno de Colombia y la Unión Europea (en trámite de suscripción).

### *Acompañamiento psicosocial y comunitario*

Los dos componentes voluntarios de la ruta: acompañamiento psicosocial y comunitario, se abordan a través de tres programas, para los cuales la ARN reporta una atención de 11.673 PPR para bienestar psicosocial y 2.194 en el componente comunitario.

En el caso particular del acompañamiento psicosocial, los programas reportados no especifican la existencia de opciones de atención individual en caso de requerirse y se concentra más en brindar herramientas para el autocuidado de los excombatientes y sus familias. No obstante, a juicio de este ente de control para este componente se requiere de una valoración inicial del estado de salud mental de los PPR y un acompañamiento proactivo para aquellos PPR que decidan acceder al mismo y dar respuestas a necesidades específicas. Esto en especial, cuando según el RNR, 55,2% de los PPR manifestó interés en recibir algún tipo de acompañamiento psicosocial. Sobre la puesta en marcha de una estrategia concreta para la atención psicosocial de las PPR, la Procuraduría ya se había pronunciado y considera dicha recomendación como acogida, pero sin avances significativos, en tanto que no está definida la ruta para la atención a los PPR que lo requieran.

Por su parte, en cuanto al componente comunitario, preocupa que el programa sobre nuevos liderazgos haga parte de dicho componente. Este programa es la estrategia para la atención diferencial de los mandos medios de la extinta guerrilla. Sobre este tema en particular, la Procuraduría ha mencionado en diversas ocasiones la necesidad de acelerar su puesta en marcha y garantizar la atención diferencial de este grupo poblacional, no obstante, se evidencian retrasos significativos y no es clara la estrategia para garantizar su implementación.

### *Enfoques diferenciales*

En cuanto a los enfoques diferenciales, si bien se han llevado a cabo acciones concretas para la atención de: mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad, adultos mayores y grupos étnicos, se evidencia que los esfuerzos están concentrados mayoritariamente en gestiones, diseños de planes y programas, y en menor medida en la atención efectiva de dichas poblaciones. En el caso del enfoque de género, en el marco del Convenio 1167 con el British Council "*Acciones comunitarias con enfoque de género y derechos de las mujeres*" se socializaron las diferentes formas de la violencia basada en género, la importancia de su prevención y las rutas de atención con énfasis territorial. Así mismo, la ARN reporta la retroalimentación del Protocolo de Atención Integral en Salud a Víctimas de Violencia Sexual, construido por el Ministerio de Salud y Protección Social donde se logró visibilizar a las

mujeres en proceso de reincorporación e integrar de algunas de sus necesidades específicas, de igual forma, se reportan acciones específicas en materia de atención a madres gestantes en proceso de reincorporación. Adicionalmente, se evidencian limitaciones en materia presupuestal para la atención de dichas necesidades. De acuerdo con lo reportado por la ARN, en el caso de las acciones para la prevención y atención a las violencias de género (Acción 4.36 del Conpes 3931) las entidades con responsabilidades manifiestan no contar con recursos suficientes para su implementación.

Por su parte, sobre el enfoque étnico la ARN reporta que se surtieron encuentros de articulación (13 de febrero y 13 de marzo 2020), con representantes de las organizaciones que hacen parte de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI), para informales acerca de la disposición de la entidad de avanzar en el cumplimiento del compromiso de consultar el componente indígena de la propuesta de Programa Especial de Armonización contemplado en el Acuerdo de Paz. Así mismo, se reportan reuniones con la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías del Ministerio del Interior (12 y 27 de febrero 2020), para manifestar el interés de la ARN en la construcción del componente indígena de la propuesta de Programa Especial de Armonización y manifestar la necesidad de construir la ruta metodológica de consulta y definir un contratante para el desarrollo de esta. Los desarrollos en este frente también se encuentran frenados tras la emergencia sanitaria.

Todo lo anterior, describe los incipientes desarrollos en materia de atención en los enfoques diferenciales étnico y de género. Por tal razón este ente de control reitera el llamado a la consolidación de estrategias integrales para la atención de dichos enfoques. Esta si bien se reportó como una recomendación acogida por la parte de la ARN, se considera que los avances reportados no se compadecen de las necesidades identificadas en el Conpes para la atención de estas poblaciones. Se espera en el marco de la definición de las hojas de ruta individuales de reincorporación, estos enfoques se aborden de manera explícita.

Adicionalmente, en cuanto a la puesta en marcha del Programa Camino Diferencial de Vida (PCDV), a través del cual se atienden a 124 menores que salieron de los campamentos de las FARC y se le da cumplimiento a lo contemplado en el Acuerdo sobre el programa especial de reincorporación para que los menores que salgan de las FARC-EP (C.233), este ente de control realizó un informe de seguimiento a través del cual identificó que a pesar de los esfuerzos adelantados por el Gobierno Nacional a través de diferentes programas y ofertas institucionales, el restablecimiento de los derechos de los 124 beneficiarios del PCDV,

su reparación integral como víctimas del conflicto armado y su efectiva reincorporación social y económica, requiere un mayor grado de integralidad y articulación, de tal forma que todos estos procesos generen la reconstrucción de su proyecto de vida. Se identificó también la necesidad de incorporar al PCDV cerca de 232 personas que se encontraban en proceso de reincorporación y que, como resultado de una depuración de la base de datos, se identificaron como menores de edad al momento de la emisión del comunicado conjunto nro. 70, el cual determinaba el corte de entrada a dicho programa. La vinculación de estas personas al PCDV se hace relevante en la medida en que se puedan garantizar las medidas de reparación integral de esta población.

#### *Reflexiones generales sobre la ruta de reincorporación*

Haciendo un análisis de los componentes de carácter individual de la ruta, se puede afirmar que en algunos casos, se observa una ampliación su alcance como es el caso de habitabilidad y vivienda que en la ruta contempla todas las opciones para el acceso y la formalización de la tenencia, también se observa una restricción en el alcance en otros componentes, quizá el caso más notorio es el de seguridad social, que al enfocarse estrictamente en acceso a salud deja por fuera dos elementos importantes: ahorro para la vejez y seguros de vida para los PPR. Estos dos elementos fueron incluidos en el periodo de reincorporación temprana más no continuaron siendo parte de la ruta.

En general, sobre la ruta preocupa que sus componentes tengan niveles de avance tan disímiles. Una vez más se observa la fortaleza en las intervenciones relacionadas con los beneficios económicos explícitos en el Acuerdo Final y un nivel menor de desarrollo en los componentes sociales, como el de habitabilidad y vivienda, comunitarios, familia, y acompañamiento psicosocial, igualmente importantes en el propósito de la reincorporación.

A la fecha no se tiene contemplada una medición de resultado de las intervenciones realizadas en el proceso de reincorporación. Es decir, a pesar del esfuerzo de caracterización que se ha llevado a cabo a través del RNR, actualmente no se cuentan con mediciones que permitan evaluar el resultado de la Ruta de Reincorporación en el bienestar de las PPR y sus familias, como por ejemplo medidas para valorar la vulnerabilidad en materia de ingreso, los avances en materia de estabilización socio económica o en cuanto a resultados obtenidos en materia educativa.

Así mismo, preocupa sobre esta ruta que su aprobación se diera mediante una resolución. Lo anterior debido a que este acto administrativo puede ser fácilmente derogado por otras

administraciones, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del proceso de reincorporación social y económica que claramente trasciende el periodo de la actual administración. Para este ente de control, la puesta en marcha de una herramienta de política pública que garantice su implementación en el mediano y largo plazo, como un Conpes, garantizaría la sostenibilidad de las acciones adelantadas a la fecha.

Adicionalmente, sigue siendo objeto de preocupación los desarrollos incipientes en materia de atención de los enfoques diferenciales mediante la ruta. Así como, los efectos negativos que la pandemia desatada por el COVID-19 pueda tener en la puesta en marcha de la ruta ya que, como se ha mencionado a lo largo de este documento, se evidencian que muchos de los desarrollos de los componentes se han visto frenados por dicha emergencia.

Finalmente, llama la atención a este ente de control que la ruta no contemple un enfoque para fortalecer la participación de los excombatientes de las FARC, en el proceso de reparación a las víctimas del conflicto (reincorporación con contenido reparador), lo cual hace parte de sus responsabilidades en el marco del Acuerdo de Paz.

#### *Componentes colectivos de la ruta de reincorporación*

Los elementos colectivos de la ruta se concentran en el componente de sostenibilidad económica a través de los proyectos productivos colectivos y el fortalecimiento de las formas asociativas. No obstante, en esta sección se abordarán los temas relacionados con otros componentes colectivos de la reincorporación que, si bien no están contemplados en la Ruta, hacen parte de las apuestas colectivas de los PPR, este es el proceso de consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), el surgimiento y proliferación de los denominados Nuevos Asentamientos de Reincorporación (NAR) y el acceso a tierras.

Sobre los compromisos en materia de reincorporación colectiva el PMI contempla la asesoría jurídica y técnica para la constitución de ECOMUN (C.222) por parte del Ministerio del Trabajo, la entrega de los apoyos económicos para los proyectos productivos (C.238) y la disposición y funcionamiento de los ETCR, de acuerdo con lo contemplado en su decreto de creación (C.459) por parte de la ARN. Las demás herramientas de política pública desarrolladas incorporan el componente colectivo a través de las acciones sobre el fortalecimiento de las formas asociativas y proyectos productivos. En el caso del Conpes y de la Ruta de Reincorporación no se incluyen las acciones conducentes a la consolidación de los AETCR, tema que si se aborda en la Política de Paz con Legalidad.

Sobre los proyectos productivos colectivos cabe señalar que su aprobación y desembolso también se ha acelerado en el periodo de análisis de este informe, aunque no a la misma tasa que los proyectos individuales. De acuerdo con la información reportada por la ARN, se pasó de 17 proyectos desembolsados (24 aprobados) en abril de 2019 a 32 desembolsados (49 aprobados) en marzo de 2020. Adicionalmente, estos proyectos tienen una cobertura de 1.433 excombatientes (2.480 con proyectos aprobados). Lo anterior evidencia que, aunque la cobertura de los proyectos productivos colectivos es alta con 51 excombatientes en promedio, el proceso conducente a su aprobación es significativamente más lento.

Adicionalmente, este ente de control atendió un caso en el que un grupo de excombatientes al no estar vinculados al partido político FARC y por lo tanto, al no sentirse representado por los miembros FARC del CNR, manifiesta diferencias con el proceso de aprobación de proyectos colectivos a cargo de esta instancia y solicita al Gobierno Nacional alternativas para la gestión de sus proyectos que actualmente se encuentran a cargo del CNR, como lo establece el Decreto 899 de 2017. Debido a que el colectivo de PPR, que no cuentan con una vinculación al partido político y que podrían no sentirse representados por el CNR puede incrementar con el tiempo, es importante para este ente de control que las respuestas del Gobierno Nacional contemplen el uso de las vías institucionales disponibles para ofrecer alternativas a este y otros colectivos.

En cuanto a las formas asociativas, de acuerdo con la información reportada por la ARN a diciembre de 2019, existían 130 organizaciones conformadas por 5.684 excombatientes, de las cuales 119 (91.5%) se encuentran legalizadas y 99 (76.1%) cuentan con algún tipo de acompañamiento. **Error! Reference source not found.** muestra la distribución por tipo de organización.

**Tabla 40. Organizaciones de excombatientes**

Tipo de Organización	#	%
Asociación	36	28%
Cooperativa	79	61%
Fundación	7	5%
Junta de acción comunal	2	2%
Precooperativa	1	1%
SAS	5	4%
Total	130	100%

Fuente: ARN, 2020. Elaboración propia

Este ente de control reconoce un avance en el apoyo técnico para la legalización de estas organizaciones, pues de acuerdo con el tercer informe del Instituto Kroc a marzo de 2019, sólo 25 cumplían con los requisitos legales para su formalización. Sin embargo, de acuerdo con el Instituto Kroc sobre estas formas asociativas persiste la necesidad de fortalecer su capacidad (Instituto Kroc, 2020), en especial para la administración y puesta en marcha de proyectos productivos, para lo cual se está llevando a cabo un proceso de fortalecimiento liderado por ECOMUN, la cooperativa de segundo grado: Economías Sociales del Común conformada por excombatientes de las FARC y cuya conformación y asistencia técnica estaba contemplada en el Acuerdo de Paz y el PMI (C.222). De acuerdo con lo reportado por el CNR, este proceso de fortalecimiento se detuvo por la contingencia derivada por el COVID-19.

Por su parte, la consolidación de la reincorporación en el territorio se da en 538 municipios en el nivel nacional y en 32 departamentos. Esta tiene lugar de forma individual y en contexto colectivos. Existen al menos dos figuras de reincorporación colectiva: Los AETCR y los NAR, denominados de esta forma por el componente FARC del CNR.

En el caso de los AETCR, estos fueron la evolución de las zonas dispuestas para la dejación de armas en el 2017 después de la firma del Acuerdo<sup>113</sup>. Si bien estos aparecen mencionados en el PMI (C.459), su funcionamiento solo estaba contemplado hasta 2019, de acuerdo con el decreto que los creó. La consolidación de estos espacios ha sido un compromiso del Gobierno actual consignado en el documento de Política Paz con Legalidad, inicialmente a través de Fondo Paz y posteriormente a través de la ARN que se ha encargado de la provisión de bienes y servicios para estos espacios. Un ejemplo de lo anterior, son las jornadas de salud y los víveres periódicos enviados a la PPR y a sus familias.

Sin embargo, varios factores preocupan sobre la consolidación de estos espacios. Lo primero, el marco normativo que soporta su consolidación, como ya se mencionaba el único documento que contempla este compromiso es el documento de Paz con Legalidad, pero otros documentos con mayor peso normativo no lo contemplan, como es el caso del Conpes 3931 y la más reciente resolución de la ruta de reincorporación. Lo anterior, con el agravante que el decreto regulatorio de los ETCR<sup>114</sup> se venció en agosto de 2019 y en su lugar se expidió el Decreto 1629 de 2019, en el cual se contempla que la ARN administrará los bienes inmuebles para la prestación de seguridad en los espacios, bienes y servicios para el

---

<sup>113</sup> Después de la firma del Acuerdo se crearon Las Zonas Veredales de Transición y Normalización y los Puntos de Transición y Normalización para la dejación de armas.

<sup>114</sup> Decreto 1274 de 2017.

funcionamiento de estos. A pesar de que se reconoce el esfuerzo que se ha venido haciendo para garantizar su consolidación es importante formalizar el apoyo que se pretende brindar a estos espacios, así como los tiempos, tipos de bienes y rutas de traslado de proyectos productivos.

Adicionalmente, para la consolidación de los AETCR la ARN reporta una ruta de seis pasos: i) acceso a tierras y reorganización del territorio; ii) definición de soluciones de habitabilidad; iii) provisión de servicios públicos (energía, vivienda, agua y conectividad); iv) fortalecimiento de la atención integral a primera infancia y a adolescentes; v) mejoramiento de infraestructura vial; y vi) proyectos productivos. Aunque algunas acciones se han adelantado para cada uno de los pasos, el acceso a tierras y la reorganización del territorio condiciona los demás avances y a la fecha se ha convertido en un cuello de botella para la consolidación.

Este proceso inició en marzo de 2019, y de una distribución inicial de 11 AETCR con barreras para la estabilización y 13 para consolidar, actualmente se habla de 7 AETCR a trasladar, 11 con vocación para su consolidación y 6 en proceso de análisis y definición. La Tabla 41 muestra esta distribución.

**Tabla 41. Estado de los ETCR**

ESTADO	ETCR
Con traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación	CHARRAS
	EL CERAL
	LA PLANCHA
	LA VARIANTE
	PONDORES
	SANTA LUCIA
	YARI
Con vocación para consolidación	AGUA BONITA
	CAÑO INDIO
	EL ESTRECHO
	FILIPINAS
	LA FILA
	LA GUAJIRA
	LA REFORMA
	LAS COLINAS
	LLANO GRANDE
	LOS MONOS
	MIRA VALLE
En proceso de análisis y definición	CARACOLI
	CARRIZAL

ESTADO

ETCR

EL OSO

LA PRADERA

MONTERREDONDO

SAN JOSE DEL ORIENTE

Fuente: ARN. Elaboración Propia.

En el caso de aquellos con vocación de consolidación, siete<sup>115</sup> de estos son objeto de compra directa. No obstante, y a pesar de las gestiones adelantadas por la ARN y ANT para la compra directa de tierras, ninguno de los procesos había finalizado para marzo de 2020. En el caso del AETCR la Colina, para el cual ya se realizó un desembolso, la ARN reporta una medida cautelar de embargo y secuestro, por lo cual la compra no se ha podido finalizar. En el caso de Agua Bonita (Caquetá), se reportó la adquisición del predio por parte de la Cooperativa Multiactiva Para El Buen Vivir y La Paz del Caquetá (COOMBUVIPAC)<sup>116</sup> y en los Monos se cuenta con una manifestación de interés por parte de la comunidad indígena San Lorenzo de Caldon de hacer entrega de la tierra para el AETCR. Los otros cuatro AETCR con vocación de consolidación son objeto de compra directa y se siguen surtiendo los trámites para su compra. Preocupa sobre este proceso que la ANT reportó un tiempo promedio para el mismo de 8 meses<sup>117</sup>, no obstante, casi un año después de la solicitud de la ARN para la compra directa de estos predios no se había materializado ninguna. Posterior a marzo de 2020, la ARN reportó la compra del predio para la consolidación del AETCR de Icononzo.

Los otros cuatro espacios<sup>118</sup> con vocación de consolidación serían objeto de recuperación de baldíos. De estos, la ARN reporta que dos son baldíos no recuperables<sup>119</sup>: Caño Indio y La Reforma y en ambos casos se recomienda la concertación de traslado. Lo anterior, deja en realidad un balance de nueve AETCR con vocación de consolidación y ocho en proceso de definición y análisis.

En lo relacionado con los AETCR con traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación, la ARN socializó con el CNR unas rutas críticas que establecían tiempos y fechas estimadas para la adquisición de predios, no obstante, los resultados de este plan de trabajo parecerían no haber sido adecuadamente socializados con la población en proceso de reincorporación, ya que este ente de control recibió una solicitud por parte del

<sup>115</sup> Las Colinas, Los Monos, Agua Bonita, El Estrecho, Filipinas, La Fila, Llano Grande.

<sup>116</sup> Aclarar que se requiere un proceso de compra para el tema de vivienda.

<sup>117</sup> El tiempo promedio establecido para la compra directa es de 4 a 8 meses y de 10 a 12 meses para formalización de baldíos.

<sup>118</sup> Caño Indio, La Guajira, La Reforma y Miravalle.

<sup>119</sup> En el caso de Caño Indio la posesión del predio fue comprada por componente exintegrantes FARC-EP y no se presenta explicación de las razones para el caso de Miravalle.

CNR componente FARC para requerir a la ARN y a la ANT en cuanto a la socialización de los avances de estos. En este escenario, preocupan al menos dos factores, en primer lugar, la socialización del proceso de consolidación y, en segundo lugar, que la evolución de aquellos AETCR que deben trasladarse vaya a una velocidad aún más lenta que aquellos pendientes con vocación para su consolidación.

Para la titulación de predios de los AETCR la ARN reporta haber solicitado a la ANT la aprobación de una ruta jurídica que permita a la ANT entregar la adjudicación a los excombatientes de las FARC – EP en proceso de reincorporación, los predios objeto de la adquisición directa para la puesta en marcha de dicho proceso<sup>120</sup>. No obstante, a la fecha de corte de este informe no se tiene clara esa ruta.

En general, sobre el avance de los demás pasos para la consolidación de los AETCR no son claras las acciones conducentes a su cumplimiento o incluso si es posible su avance antes de la definición de los asuntos de tierras. Como ya se mencionaba en el análisis del componente de habitabilidad y vivienda a través de una resolución del Ministerio de Agricultura<sup>121</sup>, se designaron unos recursos que de acuerdo con la Misión ONU (2020) serán destinados exclusivamente a viviendas en el AETCR. No obstante, persiste la incertidumbre sobre las acciones que se llevaran a cabo para la provisión de servicios públicos, el fortalecimiento de la atención integral a primera infancia y a adolescentes, el mejoramiento de infraestructura vial y el traslado de proyectos productivos. Así mismo, no es claro el rol que las entidades territoriales van a desempeñar en este proceso de consolidación dadas las modificaciones a las herramientas de planeación que requiere este ejercicio.

La ARN reporta un acompañamiento a 23 municipios en los que se encuentran los AETCR para la inclusión de los temas de reincorporación en los Planes de Desarrollo, la valoración de dichos planes de desarrollo, así como las modificaciones requeridas para la consolidación de los AETCR de los Planes de Ordenamiento Territorial, serán objeto de seguimiento de este ente de control.

---

<sup>120</sup> Consideraciones de la ruta: i) la adjudicación estaría realizada por quien tiene la facultad legal conforme a la legislación agraria, para este supuesto, la ARN enviará el listado de los sujetos en proceso de reincorporación para que se surtan los trámites de inclusión en el RESO y su posterior adjudicación, en cada uno de los predios objeto de la compra directa. ii) Los exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación que sean objeto de la adjudicación quedarán sometidos al régimen general de prohibiciones y limitaciones establecidas en la legislación agraria hoy contempladas en el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017. iii) Antes de la adjudicación la ANT, en ejercicio de sus facultades legales de administración de los bienes podrá realizar un proceso de loteo que permita realizar la división de los predios en área para vivienda rural conforme a las excepciones contempladas para estos casos a cada uno de los sujetos a realizarse la adjudicación y el área de trabajo comunitario para la realización del proyecto productivo que sea aprobado conforme al Consejo Nacional de Reincorporación.

<sup>121</sup> Resolución 00436 de 2019.

La Procuraduría también ha identificado que las fechas inicialmente establecidas en los planes de acción para la consolidación de los AETCR no se han podido cumplir por los cuellos de botella del proceso de adquisición de predios. Preocupa que, si bien el acceso a tierras se ha identificado por diversos actores de seguimiento, como uno de los principales cuellos de botella para la reincorporación social y económica, los avances se han concentrado exclusivamente en la consolidación de los AETCR e incluso en este proceso se han evidenciado retrasos significativos.

Adicionalmente, han surgido diferentes iniciativas colectivas por parte de la población en proceso de reincorporación por fuera de los AETCR, que no necesariamente cuentan con un respaldo jurídico, pero son distintas manifestaciones inherentes del proceso de reincorporación. Como se ha mencionado anteriormente, el inventario de dichos asentamientos varía dependiendo del actor. De acuerdo con el inventario del CNR estas iniciativas conocidas NAR tienen presencia en 16 departamentos<sup>122</sup> y 85 municipios del país, por otro lado, la Misión de Verificación ha identificado cerca de 76 de estos asentamientos y el Gobierno Nacional provee bienes y enseres a 25 iniciativas colectivas cercanas a algunos AETCR, que identifica como áreas aledañas.

La tensión alrededor del reconocimiento de las iniciativas colectivas se da por la provisión de bienes, servicios y tierras que el Gobierno Nacional asume se exigirá ante un reconocimiento formal. No obstante, su desconocimiento plantea importantes retos en materia de reincorporación, en primer lugar, porque las condiciones de habitabilidad de la PPR en estos espacios son precarias y ante la ausencia de una medición de condiciones de bienestar de estos, no es posible identificar y encontrar soluciones de política a las necesidades que padece la población. En segundo lugar, porque la población en proceso de reincorporación adelanta iniciativas productivas en estos asentamientos, razón por la cual, parecería que estos no están recibiendo una orientación adecuada sobre los terrenos para adelantar dichas iniciativas, los cuales no necesariamente se encuentran formalizados o cuentan con una distancia adecuada para comercializar los productos provenientes de dichas iniciativas. Y finalmente, estos nuevos asentamientos enfrentan delicadas condiciones de seguridad, tema que se abordará en la siguiente sección. Por todo lo anterior, para este ente de control se hace necesaria la caracterización de las distintas iniciativas colectivas de tal

---

<sup>122</sup> Antioquia, Arauca, Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle Cauca.

forma que la atención de los PPR que las conforman pueda tener un enfoque hacia el fortalecimiento de su componente colectivo de reincorporación.

Si bien a juicio de este ente de control, la provisión de bienes, servicios y tierras en estas iniciativas colectivas (de la misma forma que se otorgan a los AETCR), debe responder a la capacidad financiera y de ejecución del Gobierno, se considera necesario que se reconozcan como proceso de reincorporación colectiva cuando así sean y se brinde la asesoría y acompañamiento a los PPR, para gestionar la oferta social en salud, educación, seguridad así como acceso a bienes y servicios públicos, no solamente desde la perspectiva de reincorporación individual como se hace en el momento.

Adicionalmente, el acceso a tierras con fines productivos para la PPR continúa siendo la mayor barrera para los procesos de reincorporación colectiva, como ya había advertido este ente de control en su informe anterior. En cuanto a los proyectos productivos colectivos, el acceso a tierra es un requisito obligatorio para su aprobación y posterior sostenibilidad. Así mismo, preocupa que a pesar de las rutas habilitadas normativamente para la adquisición de predios<sup>123</sup> con fines productivos, los avances aunque precarios, solo se concentran en el marco de la adquisición de predios para los AETCR.

Este ente de control tuvo conocimiento de un proyecto de decreto con el cual se reglamentaría el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019 (PND), a través del cual la SAE podría hacer entrega de bienes bajo su administración directamente a población excombatiente, bajo un esquema de condicionalidad. Sobre este la Procuraduría se manifestó favorablemente, sin embargo, también manifestó su inquietud sobre quien asumiría la responsabilidad del saneamiento material de los predios, dado que en otras experiencias esta responsabilidad ha estado a cargo de la ANT y este proceso en particular ha representado un cuello de botella para la entrega de los mismos.

En conclusión, en materia de reincorporación colectiva, preocupa a este ente de control que se esté utilizando toda la capacidad estatal en la consolidación de los AETCR que alberga aproximadamente al 22.5% de la población en proceso de reincorporación (2.877), con avances muy lentos en materia de consolidación, por otro lado, que las iniciativas colectivas

---

<sup>123</sup> Las rutas establecidas para el acceso a tierras con fines de reincorporación son: 1. Acceso a tierras para Entidades de Derecho Público para proyectos de reincorporación, prevista en el parágrafo 1 del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual se ha venido implementando a través del procedimiento de compra directa de predios privados y compra de mejoras sobre baldíos. 2. Arrendamiento de predios SAE para proyectos de reincorporación: La SAE podrá suscribir contratos de arrendamiento directamente con los reincorporados o con terceros inversionistas y 3. Acceso en propiedad de predios SAE para reincorporación, la cual está prevista en el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019.

por fuera de los AETCR, no reciba el acompañamiento necesario para su funcionamiento y estabilización.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

De los 24 indicadores del PMI analizados todos presentan avances en su cumplimiento, 7 indicadores no cuentan con información reportada en el SIPO con corte a marzo de 2020. De los 11 indicadores que finalizaban antes de 2019, 2 indicadores, a juicio de la Procuraduría no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo.

Frente al proceso de reincorporación política:

- Los cinco indicadores programados en el PMI cuentan con reporte en el SIPO, de estos dos finalizaron en 2017. En términos generales, desde las entidades del Gobierno Nacional se está cumpliendo con el componente político de la reincorporación.
- El Estado ha cumplido con los compromisos asumidos en materia de reincorporación política como son la promulgación del acto legislativo para la creación de la organización política de las FARC, el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido y su centro de pensamiento y la participación en las sesiones del CNE.
- Pese a las dificultades presentadas por los casos de estigmatización, las limitaciones de financiación y los hechos violentos durante el calendario electoral del 2019, el partido FARC y los excombatientes pudieron participar en las elecciones de autoridades locales.
- La participación política de los excombatientes de las FARC en las elecciones locales significó un avance hacia la inclusión democrática en el país y un eslabón más en el proceso de reincorporación política, a pesar de los retos que se deben superar para las próximas elecciones.
- Frente a los hechos de violencia política, se evidencia la necesidad de contar con una ruta integral para garantizar la seguridad de aquellos que quieren ejercer sus derechos políticos, la cual no se limite sólo a otorgar esquemas de protección que

desbordan la operatividad de la UNP; se reitera la importancia de la puesta en marcha de las instancias del SISEP.

- La Procuraduría destaca la elección de 12 excombatientes de las FARC en las corporaciones públicas, no obstante, el partido FARC debe avanzar en una estrategia que le permita recuperar la confianza ciudadana.

Frente al proceso de reincorporación social y económica:

- Con corte al 1 de abril de 2020, según información reportada por la OACP, se habían acreditado 13.116 personas como miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). La Procuraduría reconoce avances en la acreditación de 279 personas a través de 8 resoluciones de acreditación. Lo anterior en cumplimiento de las recomendaciones emitidas a dicha entidad por la Procuraduría.
- Asimismo, se destacan avances en la desvinculación de 232 menores que se habían acreditado inicialmente como mayores de edad, los avances en la notificación de 238 personas que habían sido acreditadas, así como los avances en la Mesa de Seguridad Jurídica en el marco de la CSIVI para solucionar la situación de 204 personas que tienen observaciones del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados.
- No obstante respecto de los casos que se encuentran en observación, preocupa a este órgano de control que no se haya convocado el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la CSIVI, para avanzar en la definición de la situación de 204 personas que tienen una observación no resuelta.
- El proceso de reincorporación continúa siendo uno de los puntos con mayores avances en la implementación del Acuerdo de Paz. De los 19 indicadores del PMI analizados para este informe todos cuentan con algún grado de avance, los cuales se centran principalmente en: i) la entrega de bienes y servicios, como es el caso del 98,3% en afiliación a salud, 83% de afiliación a pensiones, la puesta en marcha de modelos flexibles de educación que llegan a los lugares en los que se encuentran las PPR y beneficios económicos asociados a la reincorporación temprana, como es el caso del 96% de los PPR que han recibido asignación única y 88% están recibiendo renta básica (3%) o asignación mensual (85%); ii) la emisión de la ruta de reincorporación en el largo plazo; y, iii) más recientemente en la gestión para la incorporación de los compromisos de reincorporación en los planes territoriales de desarrollo. No obstante, temas como el acceso a tierras, la cobertura de los proyectos

productivos, la atención diferencial de grupos poblaciones, los tiempos de ejecución de los cronogramas para la consolidación de los AETCR y la definición de las hojas de ruta individuales, siguen constituyendo los mayores cuellos de botella para la consolidación de los mismos.

- En materia de arquitectura institucional, este ente de control resalta el rol de liderazgo de la Consejería para la Estabilización y de la Agencia Nacional de Reincorporación en este proceso, no obstante, sigue siendo objeto de preocupación que la participación de otras entidades en el proceso de reincorporación sea optativa y que los canales de interlocución con la población en proceso de reincorporación, tanto en el nivel central como en el territorial, se hayan debilitado. Así mismo, preocupa que el Sistema Nacional de Reincorporación aún no se encuentre en marcha.
- En materia de reincorporación de largo plazo, este ente de control resalta la emisión de la Resolución 4309 de 2019 con la ruta de reincorporación. No obstante, se evidencia un riesgo de incumplimiento de los plazos propuestos para la definición de las rutas individuales debido a la emergencia sanitaria desatada por el COVID-19 y las demoras asociadas a la aprobación de la metodología para su levantamiento.
- En materia de sostenibilidad económica se evidencia una importante aceleración de aprobación proyectos productivos individuales y colectivos. No obstante, la cobertura poblacional sigue siendo baja al no superar el 35% de las PPR con proyecto productivo vigente. Así mismo, se evidencia un gran reto en materia de asistencia técnica y seguimiento a estos proyectos, que además se han visto afectados por la actual coyuntura de salud pública.
- Así mismo, sobre esta ruta se destaca la ampliación en el alcance de algunos componentes como el de habitabilidad y vivienda en relación con previos instrumentos de política pública. No obstante, preocupa que algunos componentes hayan reducido dicho alcance como es el caso del componente de salud, el cual deja por fuera beneficios relevantes en materia de seguridad social como la afiliación a un régimen de ahorro para la vejez y seguros de vida para las PPR.
- Una vez más se evidencian que a pesar de los avances en el diseño de estrategias y programas para la atención diferencial, la implementación de dichas estrategias y por lo tanto, la atención diferenciada de los enfoques de género, étnicos, personas con discapacidad y grupos etarios es incipiente.
- En materia de reincorporación colectiva, se evidencia que, si bien este es un concepto que se identifica como transversal a todo el proceso de reincorporación, las acciones

concretas para este componente se materializan en la puesta en marcha de proyectos productivos colectivos y el proceso de la consolidación de los AETCR. Se evidencia un desconocimiento por parte de la institucionalidad del funcionamiento de otro tipo iniciativas colectivas que están surgiendo en el marco del proceso de reincorporación.

- Adicionalmente, el acceso a tierras continúa siendo el mayor cuello de botella para la reincorporación económica, no obstante, se observa que los avances en este sentido están exclusivamente concentrados en la consolidación de los ETCR y menos en soluciones más integrales que faciliten el acceso a todos las PPR.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 19 recomendaciones a 9 entidades del orden nacional en el punto sobre reincorporación política, social y económica. De estas, 14 fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento. De las cinco restantes, una no fue acogida, en tres casos las entidades remitieron información, pero no asumieron una posición sobre la recomendación y en un caso no se recibió respuesta por parte de la entidad, a pesar de las reiteraciones por parte de este ente de control.

De esta forma, se presentan las siguientes recomendaciones:

Frente a las dificultades para el acceso a la información para el seguimiento:

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Consejo Nacional Electoral y Unidad Nacional de Protección, se reitera la necesidad de formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto de los indicadores del Plan Marco de Implementación asociados a la reincorporación política, social y económica.
- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, pronunciarse sobre las solicitudes de cambios en los indicadores del PMI solicitados por la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

Frente al proceso de reincorporación política:

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en su calidad de secretaría técnica del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política, coordinar con la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la realización de una evaluación para determinar la efectividad de las medidas adoptadas en el marco de los comicios electorales del 2018 y 2019, con el propósito de redefinir las acciones en materia de prevención, protección y seguridad para los excombatientes y el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido FARC) de cara a las próximas elecciones.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, garantizar la articulación de la estrategia para la superación de la estigmatización de la población excombatiente con la Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización diseñada por el Ministerio del Interior.
- A la Fiscalía General de la Nación, continuar avanzando en las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos violentos contra los excombatientes que participan en política y su articulación en el marco de la Comisión de Impulso a las Investigaciones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- Al Consejo Nacional Electoral (CNE), continuar con las mesas de trabajo con la Superintendencia Financiera y Asobancaria para minimizar las barreras de acceso que enfrentan los excombatientes en el sistema financiero.

Frente al proceso de acreditaciones:

- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, como secretaría técnica de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), avanzar en la convocatoria del Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la CSIVI, para definir la situación de 204 personas que tienen una observación no resulta en la Mesa de seguridad Jurídica Tripartita, así como en los demás casos que registren observaciones, luego de que se agote el procedimiento de respuesta de las FARC al Gobierno Nacional respecto de los hallazgos del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de los Listados.

Frente a la arquitectura institucional:

- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de acelerar las gestiones para la conformación oficial del Sistema Nacional de Reincorporación.

- A la Consejería para la Estabilización y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), se reitera la necesidad de impulsar la revisión de las zonas donde fueron instalados los Consejos Territoriales de Reincorporados (CTR), teniendo en cuenta que estos no cubren la dispersión geográfica de las PPR.
- A la Consejería para la Estabilización y Consolidación, se reitera la necesidad de acelerar las gestiones para la conformación oficial del Sistema Nacional de Reincorporación.
- A la Consejería para la Estabilización y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de la Reincorporación, impulsar la revisión de las zonas donde fueron instalados los CTR teniendo en cuenta que estos no cubren la dispersión geográfica de las PPR.
- A las entidades territoriales con presencia de población en proceso de reincorporación, crear espacios o mesas de articulación institucional para el diseño y seguimiento de programas para la atención de las PPR.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, mantener y fortalecer el acompañamiento a las entidades territoriales en la puesta en marcha de los compromisos en materia de reincorporación social y económica contemplados en sus Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

Frente a la puesta en marcha de la ruta de reincorporación y sus distintos componentes:

- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, desarrollar herramientas de seguimiento que permitan la medición en los avances en calidad de vida de las PPR como resultado de su tránsito a la legalidad y el proceso de reincorporación.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, continuar avanzando en la aprobación de proyectos productivos individuales y fortalecer la asistencia técnica de estos.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, se reitera la necesidad de acelerar la puesta en marcha de las acciones para la atención diferenciada de los enfoques étnicos, de género y etarios contemplados en el Acuerdo y en la ruta de reincorporación.
- Al Consejo Nacional de la Reincorporación, acelerar la aprobación de la metodología para la definición de las hojas de ruta de reincorporación individuales.

- A la Consejería para la Estabilización y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de la Reincorporación, impulsar la elaboración de una herramienta de política pública, que permita garantizar la estabilidad y puesta en marcha de la ruta de reincorporación en el mediano y largo plazo.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización y el Ministerio de Agricultura, fortalecer el apoyo a iniciativas productivas en marcha para mitigar las consecuencias de la actual coyuntura de salud pública.
- A la Agencia Nacional de Tierras fortalecer los mecanismos de acceso a la tierra, tanto individual como colectiva, para los reincorporados, lo cual requiere establecer una ruta clara y diferenciada para los procesos de adjudicación de predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales que permitan asignar derechos de propiedad sobre la tierra para estas personas. En particular definir, si la ruta de acceso es la de diligenciamiento del FISO e inscripción en el RESO.
- A la Agencia Nacional de Tierras activar otras rutas ya dispuestas en la normatividad agraria, tales como los programas especiales de adquisición y adjudicación de tierras para fines de reincorporación a la vida civil señalados en el título 16 del Decreto 1071 de 2015.

Frente a los componentes de reincorporación colectiva:

- Al Consejo Nacional de la Reincorporación, continuar avanzando en la aprobación de proyectos productivos colectivos.
- A la Consejería para la Estabilización y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, como secretaria técnica del Consejo Nacional de la Reincorporación, impulsar la elaboración de una herramienta de política pública, que permita establecer un sustento técnico y jurídico al proceso de consolidación de los AETCR.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, establecer un canal periódico y sistemático de retroalimentación al proceso de consolidación de los AETCR con las PPR, tanto en el Consejo Nacional de la Reincorporación como en los distintos espacios.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización y a la Consejería para la Estabilización, coordinar la aceleración y la reglamentación de las distintas rutas para

el acceso a tierras con fines de productivos y de habitabilidad y vivienda para toda las PPR.

- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, establecer rutas institucionales para la aprobación de proyectos productivos colectivos para aquellos PPR que no se encuentren afiliados al partido político, y por lo tanto, requieren de alternativas para la gestión de los proyectos adicionales a las ofrecidas en el marco del Consejo Nacional de la Reincorporación.
- A la Agencia para la Reincorporación y Normalización, caracterizar iniciativas colectivas de reincorporación adelantadas por las PPR que se estén presentando por fuera de los AETCR, en aras de fortalecer el acompañamiento que ya realiza la entidad a los PPR y coordinar con las administraciones territoriales soluciones para esos colectivos en materia de acceso a bienes y servicios públicos.

## Garantías de Seguridad

---

La situación de seguridad en los territorios constituye una de las principales dificultades para la implementación del Acuerdo de Paz. A 31 de marzo de 2020, se han presentado 326 homicidios de líderes<sup>124</sup> y defensores de derechos y 194 homicidios de excombatientes<sup>125</sup>.

La Procuraduría ha llamado la atención sobre la necesidad de poner en marcha acciones contundentes para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales y las personas en proceso de reincorporación y de fortalecer las actuaciones de las entidades en función de la prevención, protección y atención a la población más vulnerable como garantía de no repetición. Asimismo, reconoce la importancia de reforzar las garantías de seguridad de los territorios, algunos de los cuales son afectados por la creciente presencia y accionar de los grupos armados ilegales, a través de políticas públicas que garanticen el desmantelamiento de las organizaciones criminales e incluyan medidas para reforzar y garantizar la seguridad en el ámbito rural.

La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, en su Primer Informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz (PGN, 2019) reconoció avances normativos importantes relacionados con la reglamentación de la arquitectura institucional en materia de garantías de seguridad. No obstante, en dicho informe se identificaron dificultades con el despliegue territorial de las medidas de prevención y protección, determinadas en gran parte, por un déficit presupuestal y la desarticulación y proliferación de instancias y normatividad que afecta la implementación de las medidas para brindar garantías a las organizaciones políticas, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, y la creciente lucha por el control territorial relacionada con el dominio de economías ilícitas.

En relación con el funcionamiento de las instancias creadas en el Punto 3.4 del Acuerdo de Paz, en dicho informe, se identificaron limitaciones en el funcionamiento de algunas instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), como lo son los retrasos en la activación de la Alta Instancia y los retrasos en el diseño de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, o la no implementación del Decreto 660 sobre “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”.

---

<sup>124</sup> Según información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>125</sup> Según datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Sobre estas dificultades, la Procuraduría emitió una serie de recomendaciones dirigidas a las entidades con competencias en la seguridad, prevención y protección de las afectaciones a líderes, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación.

En este sentido, la Procuraduría elevó siete recomendaciones a las entidades con competencias en la materia, de las cuales cuatro fueron acogidas por el Ministerio del Interior: i) promover el Pacto Político Nacional, en coordinación con el Consejo Nacional de Paz Convivencia y Reconciliación (CNPCR); ii) generar de manera oportuna la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales para la respuesta y reacción a los riesgos identificados en el SAT; iii) activar el Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección para que, con la información del CIPRAT, se defina la priorización, el plan de acción y el cronograma para la implementación de las medidas contenidas en el Decreto 660 de 2018; iv) articular la construcción e implementación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos con la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y una recomendación acogida por la OACP relacionada con la puesta en marcha de la Instancia de Alto Nivel y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP.

Cabe mencionar que no se recibió información de dos recomendaciones, la primera sobre la articulación de las estrategias de seguridad territorial con la implementación de programas como el PDET y el PNIS con el fin de brindar las garantías necesarias para la participación de las comunidades en estos programas del Gobierno y la segunda relacionada con la formulación de las fichas pendientes del SIPO de los indicadores del PMI asociados a garantías de seguridad. Se reitera el llamado al Gobierno Nacional a avanzar en estos asuntos.

Por otra parte, ante el elevado número de excombatientes de las FARC-EP asesinados, el Procurador General de la Nación expidió la Directiva 001 de 2020 del 3 de febrero de 2020 sobre “Lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los ex combatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz)”. La Directiva hace un llamado a las entidades para que en cumplimiento de sus funciones se fortalezcan las medidas de prevención, protección y seguridad necesarias, para garantizar la actuación oportuna por parte del Estado en caso de presentarse amenazas, atentados o crímenes contra esta población.

Sobre las afectaciones a líderes y lideresas sociales, como se mencionó en el primer informe, el Procurador General de la Nación expidió la Directiva N° 002 del 14 de junio de

2017, la cual contiene un plan de medidas urgentes encaminadas a prevenir eventuales violaciones a los derechos humanos de los líderes sociales y personas defensoras de DDHH, y sancionar a los servidores del Estado que pudiesen estar comprometidos con estos hechos. Dicho instrumento: i) reconoce la labor de los defensores de derechos humanos, integrantes de los movimientos sociales y políticos y la victimización a la que han venido siendo expuestos; ii) definen medidas como realizar investigaciones y proferir sanciones, oportunas e idóneas, cuando se presenten actos que afecten el ejercicio de su labor; iii) articula al Ministerio Público, en el nivel territorial, con el fin de adoptar medidas para contribuir a la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de los derechos humanos; iv) recomienda a la UNP las medidas de seguridad y protección que se adopten tengan en cuenta los enfoques diferenciales, territorial y de género, y una perspectiva étnica que atienda a las diferencias culturales y colectivas de protección; v) exhorta a los servidores públicos para que se abstengan de hacer falsas imputaciones o acusaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de los líderes y lideresas sociales y políticos, y personas defensoras de derechos humanos; y vi) ordena a las autoridades competentes investigar y juzgar los delitos contra esta población.

Frente al pilar de garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales del Punto 3, en la vigencia 2019 se ejecutó un proyecto de inversión por \$187,2 millones. Así mismo, a través de los recursos distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante la denominada “Bolsa Paz” se destinó un monto de \$75 mil millones para la Policía Nacional y \$45 mil millones al Ministerio de Defensa como recursos de funcionamiento, así como \$47,5 mil millones de pesos a la subcuenta denominada Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII). Para 2020 hay recursos programados en dos proyectos de inversión del PGN por un valor total de \$2.021 millones.

Respecto de los avances en la implementación de los indicadores relacionados con el cumplimiento del subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz, en el Segundo Informe sobre avance en la implementación se identificarán los avances y los desafíos en los siguientes temas: Pacto Político Nacional; ii) Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; iii) Unidad Especial para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductos criminales; iv) Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; v) Programa de Seguridad y Protección para excombatientes de las FARC y situación de seguridad en los territorios; vi) Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y organizaciones en los territorios; y, vii)

Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales.

## Avances y Dificultades

---

### Pacto Político Nacional

En el marco del subpunto 3.4.2 tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP, se comprometieron a promover un pacto político nacional desde las regiones para “que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo”. Además, el Gobierno se comprometió a realizar las modificaciones legislativas necesarias para prohibir, la promoción, organización, financiación o empleo de estructuras o prácticas paramilitares.

En el PMI se establecieron dos compromisos relacionados con la estrategia de pacto político nacional, el primero sobre la presentación de un proyecto de acto legislativo para incorporar a la constitución la prohibición (...) de estructuras paramilitares (C.244), el cual se cumplió con la promulgación del Acto Legislativo 05 de 2017 “por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado”; y el segundo, es la creación e implementación de ruta para la promoción del pacto político nacional (C.243). Frente al cumplimiento de este indicador, en el reporte que realiza el Ministerio del Interior en el SIPO, señala que para el 2021 se elaborará un documento para la promoción del pacto político en el marco de los procesos electorales y se buscará la suscripción de al menos un pacto a nivel departamental y otro por Bogotá.

Ahora bien, es importante mencionar que de conformidad con la respuesta emitida por el Ministerio del Interior sobre los avances en la promoción del pacto político nacional, en su rol de coordinador del Grupo de Reacción Inmediata Electoral (GRIE)<sup>126</sup>, apoyó la implementación de una ruta para la suscripción de pactos políticos territoriales por la no agresión en el proceso electoral de 2019 en los municipios priorizados en el Plan Ágora: i) Arauca; ii) Barranquilla; iii) Mapiripán; iv) Medellín; v) Suárez; y vi) Tibú.

Por otra parte, la Procuraduría destaca las acciones adelantadas por el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), en el marco de la campaña electoral de

---

<sup>126</sup> El Grupo de Reacción Inmediata Electoral (GRIE) se estableció en el marco del Plan Ágora para garantizar la seguridad y la transparencia en la contienda electoral del 2019, en articulación con otras entidades del Gobierno Nacional como la Registraduría, el Consejo Nacional Electoral, la Misión de Observación Electoral (MOE) y los partidos y movimientos políticos y para atender el llamado realizado por el Consejo Nacional de Paz, Convivencia y Reconciliación.

alcaldes y gobernadores, para avanzar en su función de promover un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos<sup>127</sup> como la implementación de una estrategia, en asocio con el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), para la gestión de contenidos en redes sociales que permitiera difundir mensajes sobre la importancia de generar debates basados en el respeto por las diferencias políticas y así, contribuir a eliminar el lenguaje violento y las acciones de intimidación en la campaña electoral.

Tal como lo señala el informe al Congreso presentado por el CNPRC, la estrategia de contenidos y pautas en redes sociales tenía cuatro objetivos: i) visibilizar la firma del Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral; ii) posicionar el Pacto en redes sociales; iii) alentar a la opinión pública sobre el fenómeno de violencia política que se ha presentado tradicionalmente en Colombia, y específicamente en el transcurso del 2019; y iv) entregar herramientas a los territorios para que puedan replicar la firma del Pacto con los candidatos locales y regionales. Como resultados de esta estrategia se logró contar con audiencias fidelizadas y con un alcance de redes sociales de más de 90.000 personas.

Finalmente, en el desarrollo de la campaña electoral para los comicios territoriales del 2019, el CNPRC logró que 11 de las 16 organizaciones políticas<sup>128</sup> con personería jurídica, suscribieran el Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral, firmado el 26 de agosto del 2019 en la Casa de Nariño.

La Procuraduría reconoce que con estas acciones simbólicas se favorece la generación de entornos políticos basados en el reconocimiento al opositor, la disminución de información falsa, el uso responsable de los medios de comunicación. Lo anterior, facilita el ejercicio de los derechos políticos que tienen los ciudadanos. No obstante, se hace un llamado al Ministerio del Interior para que el documento de la ruta para la promoción del pacto político nacional se elabore en los tiempos establecidos en el PMI y en los términos estipulados en el Acuerdo con el fin de contribuir a la reconciliación y convivencia en el país.

## Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

El PMI contempla el cumplimiento de cuatro indicadores relacionados con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNSG). El primero, es la creación y funcionamiento de

---

<sup>127</sup> Literal O del artículo 3 del Decreto 885 de 2017.

<sup>128</sup> Movimiento Alianza Democrática Afrocolombiana, Partido Alianza Verde, Partido Centro Democrático, Partido Colombia Justa Libres, Partido Colombiano Conservador, Partido Fuerza Alternativa del Común, Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, Partido Liberal Colombiano, Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Social de Unidad Nacional y Partido Unión Patriótica.

la CNGS (C.402), el cual se cumplió con la promulgación del Decreto 154 del 2017. El segundo, es la presentación de un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, objeto de este Acuerdo (C.246) cumplido, con la aprobación de la Ley 1908 de 2018 “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”. Sin embargo, teniendo en cuenta que el tiempo para el sometimiento definido en la Ley 1908 venció sin mayores avances, el Gobierno Nacional expidió dos decretos para el sometimiento individual y colectivo, que a juicio de la Procuraduría, no son claros frente a los desarrollos normativos para el sometimiento colectivo de los GAO. El tercero, es la elaboración de un documento de diagnóstico y recomendaciones, relacionado con la revisión y adecuación de la política criminal, dirigida al desmantelamiento de las organizaciones criminales incluyendo aquellas que han sido denominadas sucesoras del paramilitarismo (C.431), el cual debía cumplirse en el 2018. El cuarto, es la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas (C.MT.4), el cual no cuenta con reporte ficha técnica en el SIIPO pero tiene meta en el PND.

El avance en el cumplimiento de los compromisos señalados se desarrolla a continuación:

El Decreto 154 de 2017 por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, estableció como objeto de ésta instancia, el diseño y seguimiento de la política pública y criminal, en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/ras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo<sup>129</sup>.

Desde el 7 de agosto de 2018 al 31 de marzo de 2020, la CNGS ha sesionado en tres oportunidades. Adicionalmente, según lo informado por la OACP, quien ejerce la secretaría técnica de la CNGS, se han realizado adicionalmente: cinco sesiones técnicas territoriales, tres sesiones técnicas de género, dos sesiones técnicas étnicas y dos sesiones técnicas.

---

<sup>129</sup> La CNGS está conformada por el Presidente de la República, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Procurador General de la Nación, el Director de la Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, (3) reconocidos expertos en la materia y (2) delegados de las plataformas de Derechos Humanos. Son invitados permanentes delegados de los partidos o movimientos políticos.

**Tabla 42. Sesiones plenarias y sesiones técnicas de la CNGS 2019 -2020**

Sesión	Cantidad	Fecha	Lugar	Objetivo/Resultado
Sesiones plenarias de la CNGS	3	8 de enero de 2020	Bogotá	Presentar informe a los miembros de la Comisión sobre el avance y las medidas adoptadas en materia de garantías de seguridad adoptadas y de las acciones adelantadas por cada una de las instancias del SISEP.
		12 de septiembre 2019		
		30 de enero de 2019		
Subcomisiones Territoriales	5	27 de septiembre de 2019	Planadas	Descentralizar la labor de la Comisión y atender las problemáticas que se presentan en el territorio en cuanto a la política de desmantelamiento. Se trataron asuntos relacionados con el acompañamiento a los líderes y representantes de las organizaciones, la oferta institucional a la región y a las autoridades públicas responsables de las medidas de seguridad, protección y garantía al ejercicio de la defensa a derechos humanos y liderazgo social.
		14 de junio de 2019	Quibdó	
		12 de abril de 2019	Cúcuta	
		15 de marzo de 2019	Montelíbano	
		14 de febrero de 2019	Popayán	
Sesión técnica - género	3	18 de junio de 2019	Bogotá	Profundizar en el enfoque de género en la política e instalar las mesas de trabajo para generar insumos que permitan cumplir con el objeto de la CNGS.
		2 de mayo de 2019		
		13 de marzo de 2019		
Sesión técnica -étnica	2	25 de septiembre de 2019	Bogotá	Profundizar en el enfoque étnico en la política e instalar las mesas de trabajo para generar insumos que permitan cumplir con el objeto de la CNGS.
		11 de junio de 2019		
Sesiones técnicas	2	23 de enero de 2020	Bogotá	Realizar articulación institucional para el intercambio de insumos y de políticas adoptadas por el Gobierno Nacional que responda a las necesidades del país. Discutir la propuesta de reglamento interno, el plan de trabajo anual y los lineamientos de la política objeto de la Comisión.
		12 de septiembre de 2019		

Fuente: elaboración propia con información reportada por la OACP

Aunque no se ha dado cumplimiento a la periodicidad que establece el Decreto Ley 154 de 2017, de reuniones una vez al mes, la Procuraduría considera que se deben impulsar las reuniones técnicas con el objetivo de avanzar en la aprobación del reglamento, la definición de un borrador de política pública para el desmantelamiento, o la definición de propuestas alternativas para fortalecer la capacidad del Estado en el desmantelamiento de este tipo de

organizaciones, entre otros asuntos que deberán definirse en cumplimiento de las funciones de ese decreto.

Para la fecha de publicación de este informe, en sesiones técnicas de la CNGS, se encuentra en discusión y pendiente por aprobación el borrador de reglamento que deberá incluir los lineamientos más detallados respecto del funcionamiento de esta instancia.

- [Avances en la formulación de la Política Pública para el desmantelamiento](#)

Pese a las sesiones realizadas, a la fecha no se conoce un borrador de política pública para el desmantelamiento, ni propuestas alternativas que tengan por objetivo fortalecer la capacidad del Estado para desarticular y desmantelar el accionar de las organizaciones criminales y sus redes que, como lo indican las cifras, vienen incrementándose en presencia y número en los territorios del país<sup>130</sup>.

En razón a la presencia e incremento en el accionar de estos grupos, la Procuraduría hace un llamado a la CNGS, para que se avance de forma prioritaria en la formulación e implementación de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensores/ras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz.

A juicio de este órgano de control, la grave situación de seguridad en algunos de los territorios viene afectando la implementación de los planes, políticas y programas derivados del Acuerdo de Paz, así como el despliegue institucional, y ha puesto en riesgo extremo los ejercicios de liderazgo social y de defensa de los derechos humanos, las oportunidades de tránsito a la legalidad de los excombatientes y ha exacerbado la grave situación de vulnerabilidad de las casi nueve millones de víctimas que ha dejado el conflicto en Colombia, y que son el centro y el fin último del Acuerdo de Paz.

---

<sup>130</sup> Actualmente en territorio colombiano operan el ELN, y Grupos Armados Residuales, que agrupan estructuras disidentes, independientes y sucesores armados de las FARC, entre los más grandes se encuentran el Clan del Golfo, los Pelusos y Caparros, entre otros. Estos grupos ilegales vienen reconfigurando la dinámica territorial, y se encuentran en la línea de primeros responsables por los hechos victimizantes contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes, entre otros, como será descrito más adelante, en el capítulo sobre los avances de la Unidad Especial de Investigación.

o *La propuesta de Gobierno Nacional presentada en la CNGS*

En sesión técnica realizada el 23 de enero de 2020, el Alto Comisionado para la Paz, realizó la propuesta de revisión de cuatro políticas adoptadas por el Gobierno Nacional: Plan de Acción Oportuna, Política de Defensa y Seguridad Ciudadana, Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el marco de la Política de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos. De acuerdo con lo manifestado por el Gobierno, los lineamientos para el desmantelamiento de las organizaciones criminales ya se encuentran incorporados en las Políticas antes citadas aprobadas por este Gobierno. Al respecto, esta Delegada realizó un análisis comparativo de las cuatro políticas mencionadas en función del objetivo que, a juicio de este órgano de control, tendría una política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales. El análisis arrojó las siguientes conclusiones preliminares:

Si bien el Plan de Acción Oportuna se concibe como un instrumento para articular las acciones del Estado, con el propósito de brindar respuesta a la situación de violencia contra defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas, que se presentan en las diferentes regiones del país, este Plan no contempla medidas para contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017.

En cuanto a la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, si bien es una política de amplio espectro frente a lucha contra la criminalidad, no hay claridad frente a la articulación de las diferentes instancias, planes territoriales e instituciones para su cumplimiento, máxime cuando busca inclusive combatir el crimen transnacional. Adicional a este argumento, dicha política no está enfocada en las particularidades de cada territorio y la diversidad de las zonas rurales entre sí, y tampoco tiene en cuenta las deficiencias técnicas de las entidades en los territorios.

Frente a la Política de Defensa y Seguridad Ciudadana, se concluyó que la política señala la importancia de articular los mecanismos de inteligencia con la investigación criminal y la judicialización, sin embargo, no hay un desarrollo claro frente al sometimiento a la justicia por parte de las organizaciones criminales, más allá, de señalar que el Ministerio de Justicia y del Derecho articulará un plan que despliegue capacidad institucional de administración de justicia en los territorios, y que comprende mecanismos extraordinarios que resuelvan las limitaciones que se presentan en diversas áreas, como el sistema penitenciario y carcelario.

Sobre el marco de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de Derechos Humanos, se concluyó que ésta no desarrolla un componente sobre los perpetradores y responsables de crímenes contra la población objeto. Asimismo, este instrumento pone en evidencia que la multiplicidad de instancias y espacios interinstitucionales genera confusiones en las entidades territoriales y que aún no se cuenta con un plan de acción para el desarrollo de programas como el de protección individual (Decreto 4912 de 2011), el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Decreto 660 de 2018); la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades (Decreto 2078 de 2017) y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras.

- o [La propuesta de los representantes de la Sociedad Civil presentada en la CNGS](#)

Asimismo, en la última sesión de la CNGS los representantes de la sociedad civil presentaron una propuesta que plantea en términos principales 4 ejes: prevención, medidas urgentes de protección, acción operativa en el territorio, desestructuración. Actualmente el Gobierno Nacional se encuentra analizando esta propuesta y según lo informó a este órgano de control, se definió un plan de trabajo y unos lineamientos de política pública para ser presentados en la próxima sesión de la Comisión.

Los ejes propuestos por la sociedad civil incluyen desarrollos en temas como: i) la construcción de planes de prevención con la participación de las comunidades y organizaciones en los territorios, la definición de mecanismos de articulación interinstitucional del orden nacional, departamental, distrital y municipal y la implementación de los PDET y los PNIS; ii) la realización de unos ajustes normativos de instrumentos o normas que faciliten las acciones y continuidades de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017; iii) la desvinculación administrativa, a través de la identificación de funcionarios y servidores públicos con prácticas de corrupción o violatorias de los derechos humanos; iv) las medidas urgentes de protección se plantean a través de la instalación y fortalecimiento de las Mesas Territoriales de Garantías como espacios de interlocución entre sociedad civil y autoridades, y de seguimiento a las dinámicas de las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017 y la implementación del Programa Integral de Seguridad para las Comunidades y las Organizaciones en los Territorios (Decreto 660 de 2018) y del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos; y v) el fortalecimiento de la acción penal, a

través de la creación de tipos penales y reformas que potencien los procesos de verdad y las garantías de no repetición, en el marco de las investigaciones adelantadas contra las organizaciones y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017, entre otros.

o Subcomisiones territoriales

Conforme a los avances descritos en los apartados anteriores, en cumplimiento de los numerales. 1 y 4 del Art. 3 del Decreto 154 de 2017<sup>131</sup>, la OACP ha realizado la convocatoria a cinco subcomisiones territoriales que se han desarrollado con el propósito de identificar las principales dificultades de los líderes sociales en los territorios más afectados por la violencia, y que cuentan con la participación de las instituciones tanto, nacionales como territoriales, y las entidades responsables de las medidas de seguridad, protección e impulso y garantía para el ejercicio de los derechos humanos. A la fecha, estas subcomisiones se han desarrollado en los siguientes municipios: Popayán, Montelíbano, Cúcuta, Quibdó y Planadas. Para el periodo que cubre este informe, como se evidencia en la tabla 4, se reportaron las subcomisiones territoriales realizadas en estos últimos dos municipios. Según el reporte entregado por la OACP, durante el 2020, se tiene programado desarrollar subcomisiones territoriales en San Pablo (Bolívar) y Tumaco (Nariño).

Este órgano de control reconoce la importancia del desarrollo de las subcomisiones territoriales de la CNGS, y de convocar, articular y comprometer la institucionalidad nacional, regional y local, para atender las necesidades y riesgos de seguridad en los territorios. No obstante, a juicio de la Procuraduría, es un imperativo por una parte, que este espacio se articule con los múltiples espacios existentes en el territorio y por otra, que se haga un efectivo seguimiento a los compromisos que se asuman por parte de las entidades.

o Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales (PAPCOC)

Según lo informó la OACP, el PAPCOC fue adoptado a través de la Política de Defensa y Seguridad (PDS). No obstante, según la respuesta de la OACP, es fundamental avanzar en un plan de acción para el desmantelamiento que articule las acciones de las diferentes

---

<sup>131</sup> El Art. 3 Funciones. La CNGS, sin perjuicio de las funciones y competencias correspondientes a las diferentes autoridades y entidades públicas, cumplirá las siguientes funciones: 1) diseñar, hacer seguimiento, coordinar intersectorialmente y promover la coordinación a nivel departamental y municipal para el cumplimiento del Plan de Acción que el Gobierno lleve adelante para combatir y desmantelar las organizaciones y las conductas punibles que hace referencia el art. 1 del presente decreto; 4) coordinar con las autoridades departamentales y municipales la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a las manifestaciones criminales objeto de esta Comisión, incluyendo la recepción de reportes y denuncias que contribuyan a complementar el esfuerzo estatal.

instituciones competentes en la materia. Al respecto la OACP en respuesta de requerimiento de la Procuraduría informó lo siguiente:

El Gobierno del Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez, adoptó la *“Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad”*, la cual contiene la estrategia de combate a las organizaciones criminales que compromete tanto a las Fuerzas Militares como a la Policía Nacional, conforme a la caracterización que éstas reciban de acuerdo a la Ley 1908 de 2018. En ese sentido, se prevé que el Ministerio de Defensa Nacional, trabajará con la Fiscalía General de la Nación en la adopción de modelos de entrega y sometimiento individual a la justicia, en el marco del ordenamiento jurídico penal vigente, respecto a los miembros de grupos armados organizados que se les aplica integralmente la Ley 1908 de 2018 y fortalecerá los programas de incentivos económicos dirigidos a los particulares, con reglas claras y transparencia, por información que conduzca a la desarticulación de los GAO y GDO, identificación de sus bienes y testaferros, al igual que al desmantelamiento de sus redes.

(...) En consecuencia, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad articula e integra su labor con la *“Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad”*, con la finalidad de cumplir con su objetivo definido en el Decreto Ley 154 del 2017. (OACP, 2020)

A juicio de la Procuraduría, es importante discutir la visión del Gobierno en el marco de la Comisión y en todo caso convertir la estrategia contenida en la Política, en un Plan de Acción al que se le pueda hacer seguimiento en cumplimiento del Art. 3 del Decreto 154.

- [Medidas de adecuación de la política criminal dirigidas al desmantelamiento de organizaciones criminales y fortalecimiento de acciones para el esclarecimiento.](#)

De acuerdo con lo informado por el Ministerio de Justicia respecto de la aplicación de estrategias territoriales para el fortalecimiento de los mecanismos de investigación y judicialización, se ha avanzado en la definición de un documento soporte del proyecto de inversión *“Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”*. Según lo señaló la entidad, este documento parte de la necesidad de fortalecer las capacidades de las entidades en materia de investigación y judicialización de los fenómenos, delictivos asociados a la criminalidad organizada (Ministerio de Justicia, 2020)

Sobre esta acción de fortalecimiento, el Ministerio de Justicia en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, se ha propuesto realizar intervenciones focalizadas en los municipios más afectados por la violencia. En este orden de ideas, la entidad identificó necesidades de intervención en los siguientes departamentos: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Valle del Cauca y Nariño.

En el entendido que las estrategias desarrolladas por las diferentes entidades del Estado deben articularse para lograr un mayor impacto, de cara al desmantelamiento de organizaciones criminales, la Procuraduría recomienda que dichas acciones de fortalecimiento a las entidades del orden local coincidan con las estrategias de investigación adelantadas por la Fiscalía General de la Nación, la cual como es descrito en apartados posteriores, adelanta 11 proyectos de investigación en contra de estructuras de GAO en zonas priorizadas, y se encuentra fortaleciendo sus equipos itinerantes y equipos de fiscales.

Sobre las dos estrategias de priorización de esfuerzos, se evidencian coincidencias en algunos departamentos, como es el caso de Antioquia, Nariño y Valle del Cauca. No obstante, en departamentos como en Cauca, Caquetá o Norte de Santander no hay coincidencias. Sobre esto, se recomienda que la focalización de acciones en función de la adecuación de la política criminal sea complementada con el incremento de jueces especializados en las zonas en donde la Fiscalía ha priorizado el avance en su investigación.

Particularmente, sobre el incremento de jueces especializados, el Ministerio aseguró que en articulación con el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio de Hacienda se crearon diecinueve (19) cargos de jueces especializados para que conozcan de delitos contra líderes y lideresas sociales.

- o [Avances en materia de sometimiento a la justicia de organizaciones criminales](#)

En materia de respuesta institucional e impacto de los resultados en la desarticulación de las organizaciones y conductas criminales que son objeto de la CNGS, este órgano de control elevó solicitud al Ministerio de Justicia relacionada con el balance en la implementación de la Ley 1908 de 2018, “por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.

Dicha norma estableció en el párrafo 5. del Art. 35, un periodo máximo de seis meses para que los Grupos Armados Organizados (GAO) presentaran solicitud de sujeción.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia expidió el Decreto 1455 de 2018, mediante el cual se desarrollaba el procedimiento especial para la sujeción colectiva a la justicia.

Según lo informado por el Ministerio, desde la expedición de la norma, se presentaron veintidós (22) solicitudes relacionadas con la Ley 1908 de 2018. Una de ellas fue devuelta al haberse radicado directamente por el peticionario y no a través de apoderado judicial; otra fue enviada por competencia a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en tanto iba dirigida a que se realizaran los trámites para terminar el conflicto urbano y rural en el Valle de Aburrá; otra no fue tramitada porque se trataba de sometimiento individual; en dos (2) se solicitó información frente al procedimiento dispuesto en la mentada disposición normativa; tres (3) se presentaron por fuera del término de los seis (6) meses establecidos en la norma y las 14 restantes se encuentran en trámite. (Ministerio de Justicia , 2020)

Así las cosas, a la fecha, según lo informado por el Ministerio de Justicia, ningún GAO ha recibido beneficios de la Ley 1908 de 2018.

Por otra parte, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 601 del 28 de abril de 2020, mediante el cual, el Presidente de la República le asigna al Alto Comisionado para la Paz, la función de verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil, así como la voluntad real de sometimiento a la justicia de los Grupos Armados Organizados (GAO) presentes en el territorio nacional, tomando como concepto de GAO, el establecido en la Ley 1908 de 2018.

En este sentido, este órgano recomendó al Gobierno Nacional hacer claridad frente a los amplios marcos legales a los que se refiere este decreto: i) el primero, relacionado con el marco normativo otorgado por la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1941 de 2018, el cual dispone que las personas desmovilizadas bajo el marco de acuerdos con las organizaciones armadas al margen de la ley o en forma individual podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, la ley o los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, de los programas de reincorporación socio económica; ii) el segundo, relacionado con la sujeción y sometimiento de organizaciones criminales a la justicia, a través del desarrollo de la ley 1908 de 2018, que se mencionó previamente; iii) y el tercero, relacionado con el rol del secretario técnico y delegado presidencial del Alto Comisionado para la Paz en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, especialmente en lo que tiene que ver con la función de éste órgano de diseñar políticas para el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo a que hace referencia el Decreto 154 de 2017, definiendo tratamientos

específicos para los integrantes de dichas organizaciones y redes, incentivando y promoviendo un rápido y definitivo desmantelamiento de las mismas.

Asimismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 965 de 7 de julio 2020, mediante el cual se adoptan medidas para el sometimiento individual de los integrantes de GAO. Sobre el proyecto de decreto, la Procuraduría General de la Nación realizó recomendaciones relacionadas con las claridades frente al acceso de los GAO en las rutas de desmovilización y sometimiento individual.

No obstante, estas preocupaciones, la Procuraduría General de la Nación reitera el llamado frente a la formulación e implementación de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, de la que es responsable la CNGS, acompañada de un marco normativo resultado de una evaluación más rigurosa de la Ley 1908 de 2018. Asimismo, se considera que los esfuerzos por incrementar desmovilizaciones y sometimientos individuales a la justicia son parte del esfuerzo que se debe realizar para debilitar las organizaciones criminales y por ende, deberían ser parte de uno de los componentes de una estrategia más amplia para lograr resultados casi inmediatos en el corto plazo.

### Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

Uno de los compromisos en materia de investigación, persecución y acusación de las organizaciones y conductas criminales, está relacionado con la creación y funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación (UEI) en la Fiscalía General de la Nación. Mediante el Decreto 898 de 2017, se creó la Unidad con lo cual se cumplió con el indicador (C.247) asumido en el marco del PMI.

Sobre el funcionamiento y operación de esta entidad, se tiene que, al 31 de marzo de 2020, la UEI ha tenido avances importantes en materia de “esclarecimiento” de crímenes en contra de líderes y lideresas sociales y excombatientes de las FARC en lo relacionado con los autores materiales de los hechos victimizantes. Sobre este subpunto en particular, la Procuraduría destaca la puesta en marcha de una estrategia especialmente diseñada para la investigación y judicialización de delitos contra: i) defensores de derechos humanos, y ii) excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil y sus familiares.

Durante el primer año y medio de funcionamiento, la UEI, con base en un diagnóstico inicial sobre la situación de violencia y afectaciones en los territorios, puso en funcionamiento equipos territoriales conformados por un fiscal, asistente de fiscal, analista e investigadores, con vocación de permanencia en los municipios de Apartadó, Popayán y Tumaco (primer trimestre de 2018); y equipos itinerantes (segundo semestre de 2018 y primer semestre de 2019), conformados de forma similar, pero con vocación de movilidad en el territorio, para atender victimizaciones a la población objeto en los departamentos de Norte de Santander (sede en Cúcuta), Antioquia (sede en Medellín), Meta (sede en Villavicencio), Valle del Cauca (sede en Cali y Buga, Nariño (sede en Pasto), Caquetá (sede en Florencia) y Putumayo (Sede en Mocoa). Para atender los casos que se presentan en los territorios en donde no hay presencia permanente de la Unidad, ésta cuenta con equipos nacionales itinerantes, conformados por fiscales y funcionarios de Policía Judicial del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Entre finales de 2018 y finales de 2019, la UEI incrementó su planta de funcionarios pasando de 48 a 110 en 2019. Asimismo, en el primer trimestre de 2020, se designaron fiscales regionales en los territorios con mayor victimización contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, incrementándose la planta a 122 destinados a la atención de 656 investigaciones, según lo informado por la entidad (Fiscalía General de la Nación, 2020).

En el marco de la implementación de una metodología investigativa diseñada en tres etapas: i) avances investigativos (esclarecimiento); ii) asociación de hechos delictivos y conocimiento de las estructuras criminales (sostenibilidad); y, iii) la identificación estratégica de objetivos para contribuir con el desmantelamiento de las organizaciones criminales (consolidación), con corte al 31 de marzo de 2020, la entidad presentó los siguientes avances en el cumplimiento de su mandato:

- **Afectaciones a líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.**

Según respuesta de la Fiscalía a la Procuraduría, a la fecha de corte de este informe, se había avanzado en el “esclarecimiento” del 54,47% de los casos de homicidio contra líderes y lideresas y defensores y defensoras de derechos humanos. De los 386 casos reportados por OACNUDH entre el 01 de enero de 2016 y el 15 de abril de 2020, la Fiscalía General de la Nacional ha avanzado en la investigación de 369 casos, así:

- 51 casos con sentencia.
- 84 casos en juicio.
- 15 casos con imputación de cargos.
- 48 casos en fase de indagación con orden de captura.
- 3 casos precluidos por muerte del sujeto activo.

De los 17 casos restantes, la Fiscalía informa que 11 casos están a cargo de la Jurisdicción Especial Indígena y otros 6 casos se trasladaron a la Jurisdicción Penal Militar.

- [Afectaciones a personas en proceso de reincorporación de la FARC-EP.](#)

Según información de la Fiscalía, a 31 de marzo de 2020, se han presentado homicidios, tentativas de homicidio y desaparición forzada contra 267 personas entre excombatientes de las FARC-EP acreditados por la OACP y familiares (223 excombatientes y 44 familiares) (Fiscalía General de la Nación, 2020).

Desde el año 2018, hasta la fecha de corte de este informe se han logrado avances investigativos en el 47,19% de los 267 casos, es decir 126 víctimas en total de homicidio, tentativa y desaparición forzada. Adicionalmente, la Fiscalía reporta que de 253 casos entre homicidios y tentativas (210 excombatientes y 43 familiares), hasta la fecha se han logrado avances investigativos en el 46,64% (118 víctimas de 253), así:

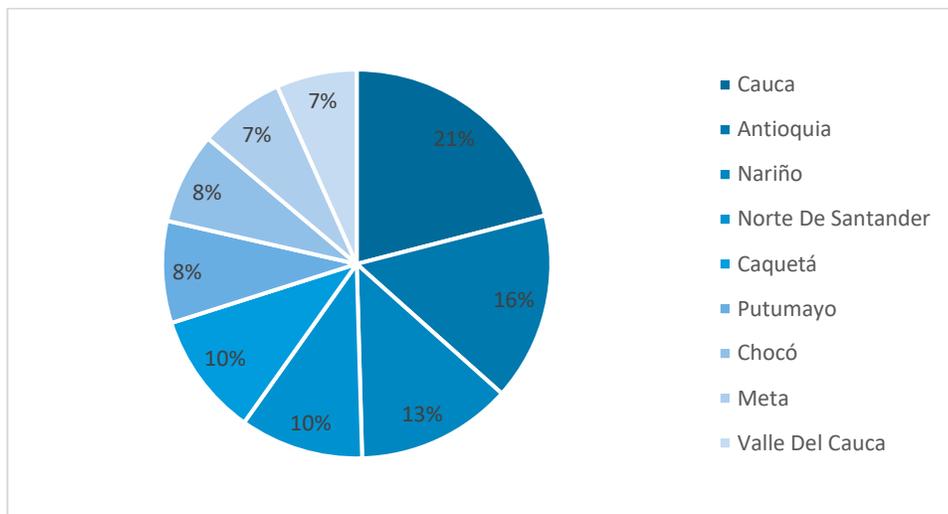
**Tabla 43. Avances en investigaciones y esclarecimiento de casos de homicidios y tentativas de homicidios contra personas en proceso de reincorporación de las FARC**

Categoría de la víctima/Etapas procesales	Número de víctimas	% de avance por etapa procesal
<b>EX COMBATIENTE FARC-EP</b>	<b>94</b>	<b>79,66%</b>
Indagación con orden	34	28,81%
Investigación	20	16,95%
Ejecución de penas	20	16,95%
Juicio	16	13,56%
Preclusión - Muerte del Indiciado	2	1,69%
Archivo - Imposibilidad S. A	1	0,85%
Archivo - Conducta Atípica	1	0,85%
<b>FAMILIAR</b>	<b>24</b>	<b>20,34%</b>
Juicio	12	10,17%
Ejecución de penas	7	5,93%
Indagación con orden	3	2,54%
Investigación	2	1,69%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>118</b>	<b>100%</b>

Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2020)

Sobre los casos de homicidio y tentativa de homicidio contra excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y económica, según el reporte de la UEI, la victimización se ha concentrado en el 62,5% del país (20 de los 32 departamentos), donde el 88,54% (224 víctimas de homicidios y tentativas de homicidio de 253 en total) se presenta en los siguientes departamentos:

**Gráfica 7. Departamentos con mayores casos de homicidios y tentativa de homicidios de excombatientes de las FARC- EP**



Fuente: (Fiscalía General de la Nación, 2020)

La Procuraduría, resalta el esfuerzo de la Fiscalía por priorizar la intervención territorial teniendo en cuenta el grado de afectación de excombatientes y líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, como se detalla en el siguiente apartado.

Por otra parte, es importante mencionar que en cumplimiento de la disposición tercera de la Directiva 01 de 2020, mediante la cual se dispone la intervención oportuna de los Procuradores Judiciales Penales I y II en las actuaciones judiciales por agresiones a excombatientes, actualmente se han constituido ciento noventa y dos (192) agencias especiales<sup>132</sup>.

- Territorios priorizados por UEI para la investigación de conductas criminales contra su población objeto.

Este órgano de control reconoce los esfuerzos de la Unidad, enfocados en la asociación de hechos para el avance y la sostenibilidad de las investigaciones estructurales contra

<sup>132</sup> Regulado en los artículos 33 y 34 de la Resolución 248 de 2014 del Procurador General.

organizaciones criminales, a través de la priorización de investigaciones en territorios con mayor índice de victimización contra la población objeto de la UEI. A la fecha, según reporte de esa entidad, se avanza en el desarrollo de 11 proyectos de investigación contra estructuras del Clan del Golfo, el ELN, los Caparros, y distintas estructuras de Grupos Armados Organizados Residuales (GAOr), entre estos, estructuras disidentes de las antiguas FARC-EP. Las zonas priorizadas son:

- Riosucio (Chocó) 2017-2020.
- Montecristo (Bolívar) 2018-2020.
- Tibú (Norte de Santander), 2018-2020.
- Arauquita, Saravena y Tame (Arauca), 2018-2019.
- Corinto, Miranda y Caloto (Cauca), 2018- 2020.
- Puerto Asís, Puerto Guzman (Putumayo), 2018-2020.
- Tumaco (Nariño), 2017-2020.
- Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, 2018-2020.
- Cartagena del Chairá (Caquetá), 2018-2019.
- San José del Guaviare (Guaviare), 2018- 2019.
- Algeciras (Huila), 2019-2020.

A partir de este año, la UEI informó que dispone de 6 fiscales regionales que adelantarán investigaciones integrales contra las organizaciones criminales con injerencia en las regiones en las que existen mayores índices de victimización (Antioquia y Córdoba; Caquetá y Putumayo; Cauca; Valle del Cauca; Choco, Tolima y Huila, y; Norte de Santander).

Respecto de los avances presentados por la UEI, la Procuraduría destaca el fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización. En este sentido, este órgano de control reconoce el compromiso de la Fiscalía, evidenciado por la puesta en marcha de metodologías específicas para avanzar en la investigación penal de los hechos contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, así como excombatientes y sus familiares. Asimismo, como se señaló anteriormente, se resaltan los esfuerzos por avanzar en una priorización territorial.

No obstante, los avances presentados a juicio de la Procuraduría, es importante seguir fortaleciendo las investigaciones para la identificación e imputación de los autores intelectuales. Asimismo, es fundamental avanzar en el esclarecimiento de las amenazas, a

juicio de la Procuraduría los avances investigativos de estos hechos son relevantes para el desarrollo de acciones preventivas y de anticipación a la materialización de afectaciones mayores.

Finalmente, la Procuraduría recomienda a la Fiscalía avanzar en el plan de trabajo para la articulación interna entre las diversas dependencias con competencia en investigaciones de las estructuras responsables de los delitos contra líderes y lideresas y excombatientes. Sobre este particular, a juicio de este órgano de control, el fortalecimiento de los esfuerzos de esclarecimiento e investigación penal de la Fiscalía debería incluir una estructura más robusta, al interior de la entidad, para la toma de decisiones frente a las investigaciones contra las organizaciones criminales.

### Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

Mediante Decreto 895 de 2017 se creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) avanzando así en el cumplimiento del compromiso (B.123) que sobre su creación e implementación se estableció en el PMI, es importante señalar que este indicador no cuenta con ficha técnica en el SIPO, lo cual dificulta contrastar el reporte de información remitido a este órgano de control.

El SISEP tiene por objeto contribuir a “crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución, a través del diseño, seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a nivel nacional y territorial de medidas de prevención, protección y seguridad”. Su población objeto son: i) los ciudadanos que hayan sido elegidos popularmente; ii) quienes se declaren en oposición; iii) líderes comunitarios; iv) comunidades rurales; v) organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y sus miembros; vi) líderes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; vii) movimientos sociales y el nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida política legal, así como sus integrantes en proceso de reincorporación a la vida civil.

El SISEP está conformado por las siguientes instancias: i) La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; ii) la Instancia de Alto Nivel; iii) la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño al SISEP; iv) el Comité de Impulso a las Investigaciones; v) El programa de protección integral de la SESP, la Mesa técnica de Seguridad y Protección, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, el Programa de Protección de Organizaciones

Políticas declaradas en oposición, y el Programa de Protección Colectiva; y vi) el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida.

En este subcapítulo se describirán los avances respecto de la puesta en marcha de la Alta Instancia, la Comisión de Seguimiento y Evaluación, el Comité de Impulso a las Investigaciones, y las medidas de protección y seguridad para excombatientes. Los avances de la CNGS se abordaron en apartados previos a este capítulo, y los avances relacionados con la Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida serán abordados en subcapítulos posteriores.

- **Instancia de Alto Nivel**

En el PMI se establece como indicador la creación y funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel<sup>133</sup> (B.437), la cual se crea mediante el artículo 6 del Decreto 895 del 2017. Esta instancia se ha reunido en dos ocasiones (julio y septiembre de 2019) exclusivamente en el marco de los comicios de octubre, en donde se puso en marcha un plan de acción a corto plazo para atender la situación de seguridad de los comicios electorales del pasado 27 de octubre de 2019. La Alta Instancia cuenta con dos planes de acción, uno a corto y otro a mediano plazo. El primero, fue diseñado para los comicios de octubre como se señaló, y el segundo, diseñado para desarrollar lineamientos técnicos que permitan poner en marcha la Comisión de Seguimiento y Evaluación, así como el Sistema de Planeación y Monitoreo del SISEP. A juicio de la Procuraduría, es importante que se activen y pongan en funcionamiento todas las instancias del SISEP, para dar cumplimiento al objetivo de este Sistema de crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución, conforme al Decreto 895 de 2017.

Sobre los avances del plan de acción de mediano plazo, anunciado por la OACP, preocupa que a la fecha no existan convocatorias por parte del Alto Comisionado para la Paz, delegado presidencial para esta instancia y quien además ejerce la secretaría técnica del SISEP, para llevar a cabo sesiones de la Alta Instancia. Asimismo, no hay avances en lo relacionado con la activación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y pocos resultados del Comité de Impulso a las Investigaciones.

---

<sup>133</sup> Está integrada por: el Presidente de la República y/o su delegado, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Director de la Unidad Nacional de Protección -UNP- y la participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

En cumplimiento del Decreto 895 de 2017, y dada la situación de seguridad en los territorios y las constantes violaciones a los derechos humanos que afectan a líderes y lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, a los excombatientes, a quienes ejercen política, a las comunidades rurales, entre otros, la Procuraduría hace un llamado para que se active esta instancia y se dé cumplimiento a las funciones relacionadas con garantizar el funcionamiento y la articulación de las entidades, planes, programas y políticas que conforman el SISEP. A juicio de la Procuraduría, ante la diversidad de instancias que contemplan medidas para la prevención, protección y seguridad de los actores políticos y sociales en los territorios, se requiere con urgencia una que contribuya a la articulación de las mismas.

Tampoco se conocen avances en la definición/coordinación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo de los mecanismos de interlocución permanente con los partidos y movimientos políticos, la cual es una función otorgada a la Secretaría Técnica del SISEP, por el decreto Ley.

- **Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño.**

El PMI establece la creación y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP (B.443), la cual se crea mediante el artículo 10 del Decreto 895 del 2017. Respecto de la conformación de esta comisión no se identificaron avances como tampoco se reporta avance en el SIPO. La OACP, en respuesta a requerimiento de información (OACP, 2020), manifestó que se encuentra en proceso de elaboración de un mapeo de actores, el cual tiene por objetivo el establecimiento de protocolos de intercambio de información periódica que aseguren los datos necesarios para la consolidación de reportes e informes que permitan tomar decisiones a las instancias del Sistema. El proceso de construcción de este mapeo, que se realiza desde el año 2019, no ha culminado y según fue indicado a este órgano de control, éste sería un insumo base del documento sobre Lineamientos para la Conformación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Sistema Integral de Protección, así como del Sistema de planeación, información y monitoreo, que estará listo en septiembre del año en curso.

En este sentido, la Procuraduría reitera el llamado realizado en el primer informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz, sobre la importancia de acelerar la estructuración y puesta en marcha de esta Comisión.

- Comité de impulso a las investigaciones.

El compromiso del PMI (B.444) relacionado con el funcionamiento del comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes de movimientos y organizaciones sociales y defensores de DDHH, no cuenta con ficha técnica en el SIIPO. Sobre la puesta en marcha de ese comité, tampoco se reporta ningún avance significativo. A la fecha la OACP manifestó que existe un proyecto interno de decreto que se encuentra en trámite administrativo, el cual tiene por objetivo reglamentar esta instancia.

## Los programas de seguridad y protección para excombatientes de las FARC y la situación de seguridad en los territorios

Preocupa a la Procuraduría, el alarmante incremento de los homicidios de excombatientes de las FARC durante el primer trimestre del año 2020, en el cual se presentaron 19 homicidios y 8 tentativas de homicidios en este periodo. Para el primer semestre del 2019, se habían presentado 12 homicidios y 3 tentativas de homicidio de personas en proceso de reincorporación. Estos hechos violentos continúan concentrándose en los departamentos del Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá, Norte de Santander, Meta, Putumayo y Valle del Cauca.

La Directiva 001 de 2020 “Lineamientos para la protección y el respeto de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los ex combatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación política, social y/o económica en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz)”, hace un llamado a las entidades para que en cumplimiento de sus funciones fortalezcan las medidas de prevención, protección y seguridad necesarias para garantizar la actuación oportuna por parte del Estado, en caso de presentarse amenazas, atentados o crímenes contra esta población, con base en los compromisos acordados en el punto 3.4 del Acuerdo de Paz y relacionados con la creación de instancias y programas de amplio alcance como los ya mencionados, SISEP, CNGS, UEI , y otros más específicos como lo son: el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, actividades y sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, entre otros.

Según el informe trimestral de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, del periodo del 27 de diciembre de 2019 al 26 de marzo de 2020, alrededor del 73 % de los asesinatos de excombatientes se han perpetrado en zonas rurales caracterizadas por una presencia limitada del Estado, pobreza, economías ilícitas y la proliferación de organizaciones criminales. De acuerdo con el seguimiento que se viene realizando a los hechos victimizantes contra excombatientes de las FARC y con base en la información reportada sobre los hechos recientes, se ve con preocupación la situación de los Departamentos de Putumayo, Huila (Algeciras), Meta-Caquetá, Cauca y Antioquia.

- Mesa Técnica de Seguridad y Protección y Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección

Para el seguimiento a esta medida, el PMI estableció como indicador Mesa Técnica de Seguridad y Protección en funcionamiento (C.252). De acuerdo con las metas establecidas en el SIPO en el 2019 sólo se logró la realización de 8 de las 20 sesiones programadas, lo que correspondió a un 40% del avance de la meta para esa vigencia, a juicio de la Procuraduría este factor repercute en el represamiento de las medidas de protección que se deben aprobar para garantizar la vida y la seguridad de los excombatientes.

No obstante, según información de la Unidad Nacional de Protección, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP), instancia encargada de evaluar el riesgo individual o colectivo de los excombatientes en proceso de reincorporación y miembros del partido político de las FARC, y precedida por el Consejero para la Estabilización, ha sesionado 18 veces, 15 de forma presencial y 3 de forma virtual, se han firmado 16 actas, se han expedido 160 resoluciones y se han decidido 249 casos. Se llama entonces la atención, sobre la pertinencia de aclarar las cifras en el sistema SIPO. Es fundamental que en éste, las entidades den cuenta de los avances en la implementación en los tiempos establecidos para facilitar un adecuado seguimiento.

**Tabla 44. Balance del funcionamiento de la MTSP 2018 al 2020**

Año	Modalidad	2018		2019		2020		Total	
		Virtual	Presencial	Virtual	Presencial	Virtual	Presencial	Virtual	Presencial
Sesiones de MTSP realizadas		2	7	1	7	0	1	3	15
Actas firmadas		2	7	1	7	0	0	3	14
Resoluciones expedidas		0	0	0	160	0	0	0	160

Año	Modalidad	2018		2019		2020		Total	
		Virtual	Presencial	Virtual	Presencial	Virtual	Presencial	Virtual	Presencial
Casos con decisión	con	7	119	71	123	0	0	78	242

Fuente: (UNP, 2020)

Dentro de los avances reportados por la UNP a la fecha, la Procuraduría destaca: i) la construcción y aprobación de la metodología de análisis de riesgo individual, cuyo instructivo se encuentra en proceso de construcción; y ii) la realización de estudios de riesgo colectivo para los 24 Antiguos ETCR, compromiso anunciado por el Gobierno Nacional, luego del homicidio de Alexander Parra, líder del proceso de reincorporación, en el ETCR de Mesetas en el departamento del Meta.

A 31 de marzo de 2020, se encontraban implementados 248 esquemas, de ellos 211 son individuales (164 para hombres y 50 para mujeres), 10 colectivos (que cubren 32 hombres y 15 mujeres), 26 para antiguos ETCR y 1 para sedes.

Los esquemas de protección implementados benefician a 345 personas distribuidas de la siguiente manera:

**Tabla 45. Beneficiarios de los esquemas de protección implementados por la SESP**

Tipo de esquema/género	Individual	Colectivo	AETCR	Total
Hombres	165	31	57	253
Mujeres	49	17	26	92
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>48</b>	<b>83</b>	<b>345</b>

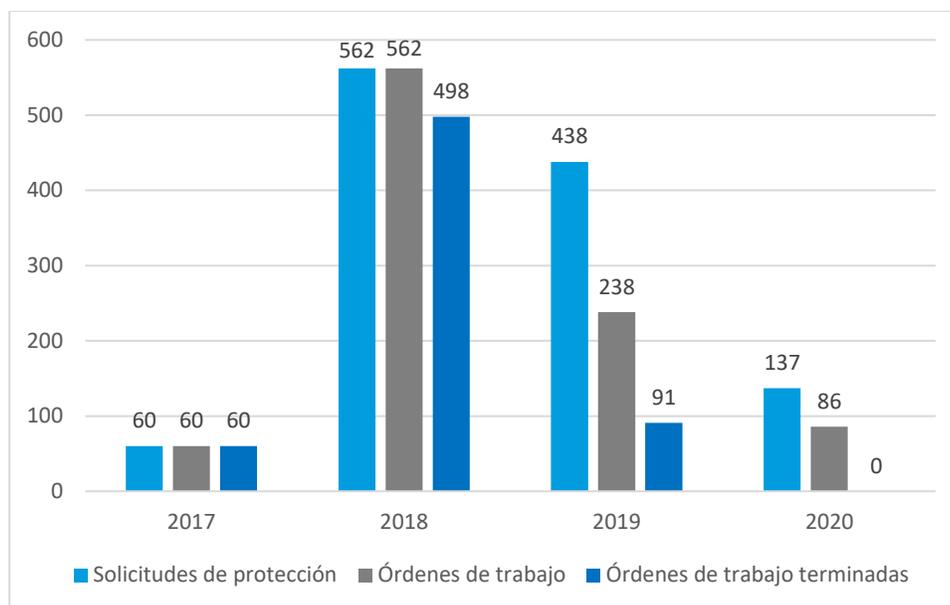
Fuente: (UNP, 2020)

Adicional a los esquemas de protección implementados, a 31 de marzo de 2020, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) han implementado 50 medidas de protección blandas (chaleco, celular y botón de pánico), de las cuales son beneficiarias 11 mujeres y 39 hombres. Asimismo, desde el 2018 se han impartido 56 cursos de autoprotección beneficiando a 14 mujeres y 42 hombres.

Frente a las solicitudes de protección individuales y colectivas, se puede mencionar que para el año 2018 quedaron por finalizar 64 órdenes de trabajo, en el 2019 quedaron por iniciar 200 órdenes de trabajo y 147 órdenes de trabajo por terminar. Finalmente, en lo corrido de este año están pendientes de órdenes de trabajo 56 solicitudes de protección. Este panorama muestra el represamiento que tiene la SESP de más de 400 solicitudes

realizadas por las personas en proceso de reincorporación, lo cual preocupa a este órgano de control.

**Gráfica 8. Solicitudes de protección individuales y colectivas 2017-2020**



Fuente: (UNP, 2020) (UNP, 2020)

Por otra parte, se han implementado 104 medidas de protección por trámite de emergencia, distribuidos así: 3 en 2017, 27 en 2018, 46 en 2019 y 28 en 2020.

Respecto de la conformación del Cuerpo de Seguridad y Protección, de acuerdo con la información suministrada por la UNP, a 31 de marzo del 2020, se encuentran nombrados 1.187 agentes escolta, con lo cual hacen falta 13 agentes escolta para completar la planta de 1.200 agentes escoltas establecida en el Decreto 301 de 2017. De la planta actual de agentes escoltas, 766 son excombatientes y 58 personas de confianza del partido FARC.

De los 105 empleos administrativos creados<sup>134</sup>, a la fecha se encuentran nombrados 65 cargos y existen 40 vacantes según lo reportado por la entidad. En este sentido, preocupa a la Procuraduría la escasez de personal para realizar los análisis de riesgo y dar respuesta a las más de 400 solicitudes de esquemas de protección pendientes. Las demoras en las repuestas a las solicitudes afectan las garantías de seguridad de ex miembros de las FARC-EP.

<sup>134</sup> Mediante decreto 301 de 2017 se creación los siguientes empleos en la planta de personas de la UNP: (1) Subdirector de Unidad Administrativa Especial, (2) asesor, (45) profesional especializado de diferente grado, (12) técnico administrativo, (12) oficial de protección, (29) auxiliar administrativo, (4) secretario ejecutivo, adicionales a los 1200 cargos de agente escolta.

Asimismo, preocupa a este órgano de control, la información descrita en la respuesta al requerimiento de información entregado por la SESP, en la que se denuncia que los nombramientos realizados con fundamento en el Decreto 301 de 2017 se realizan a otras dependencias.

Por otra parte, la Procuraduría hace un llamado para que se apruebe y avance en la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, de acuerdo con el mandato del Decreto 299 de 2017, art. 2.4.1.4.6, numerales d y g. Según la SESP, durante el año 2019, en los meses de junio, julio, agosto y septiembre se realizaron sesiones de la subcomisión de la MTSP para la revisión y ajustes al Plan, sin embargo, no se llegó a un acuerdo y por ende no se ha logrado su aprobación. P. (UNP, 2020)

A juicio de este órgano de control, este Plan deberá organizar y articular la intervención de las diferentes entidades, planes y programas con competencias en la seguridad y la protección de los excombatientes de las FARC, y desarrollar estrategias específicas para garantizar la seguridad, prevención y protección de esta población, lo que resulta urgente en la actual coyuntura en la que se observa el incremento de los riesgos y hechos victimizantes en su contra.

- **Medidas complementarias de seguridad anunciadas por el Gobierno Nacional**

Además de los planes, políticas y programas que se derivan del cumplimiento del Acuerdo de Paz, el Presidente de la República y el Consejero para la Estabilización y la Consolidación anunciaron<sup>135</sup> la puesta en marcha de 43<sup>136</sup> medidas complementarias para garantizar la seguridad de los excombatientes de las FARC, a las cuales la Procuraduría realiza seguimiento en cumplimiento de la Directiva 01 de 2020. A continuación, se describen los avances o dificultades respecto de algunas de las medidas anunciadas. Es importante anotar que dentro de las 43 medidas se encuentran algunas de carácter estratégico, otras que simplemente refuerzan compromisos ya existentes (como la necesidad de dar respuesta a las alertas tempranas), otras que al parecer una vez evaluadas se considera que no es necesario implementar (expedición de un decreto para el control de riesgos de seguridad para los reincorporados) y otras que responden más a coyunturas particulares. Por último,

---

<sup>135</sup> El primer anuncio fue realizado por el presidente de la república el 27 de junio de 2019; el segundo anuncio se realizó luego del homicidio del excombatiente Alexander Parra en el ETCR de Mesetas, el 25 de octubre de 2019, y último anuncio fue realizado por el Consejero para la Estabilización y Consolidación el 27 de enero de 2020.

<sup>136</sup> Algunas de las medidas se repiten: la realización de jornadas de autoprotección y seguridad y las jornadas de prevención de la estigmatización; el impulso a las alertas tempranas y el plan de apoyo y protección de excombatientes.

dado que se enunciaron en momentos diferentes hay varias que coinciden con otras que ya se habían enunciado.

- i) Operación de un Centro Integrado de Información para articular información de inteligencia y generar mecanismos de apoyo a la investigación judicial sobre amenazas y homicidios contra excombatientes de Farc:

El Ministerio de Defensa Nacional expidió la Directiva Permanente No 19 de julio de 2019, mediante la cual se crea el Centro Integrado de información para la seguridad de desmovilizados FARC (CI2DES)<sup>137</sup>, el cual tiene como función la integración de información de inteligencia como criterio orientador a la investigación criminal, para la identificación de actores, fenómenos y factores que puedan generar afectación a la seguridad de desmovilizados (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

A la fecha, según el Ministerio de Defensa, los principales avances del Centro se concentraron en el impulsar la ejecución de las órdenes de captura emitidas por la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía y en el desarrollo de contextos de inteligencia de carácter regional o individual sobre las zonas de ocurrencia de homicidios, que han servido como criterio orientador para la labor de contexto que realiza la Fiscalía General en el marco del proceso de investigación.

Asimismo, el pasado 08 de enero de 2020, al término de la reunión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se anunció la divulgación del cartel de los más buscados por afectación a desmovilizados. El cartel incluye 30 personas pertenecientes a las principales estructuras de GAO y GDO responsables de las afectaciones, de los cuales dos personas han sido ya capturadas o abatidas en el desarrollo de operaciones.

También se ha informado a este ente de control, el establecimiento de canales articulación con la Agencia para la Reincorporación y Normalización y las autoridades territoriales para reforzar las medidas de seguridad preventiva para población desmovilizada.

- ii) Generación de alertas para priorizar acciones diferenciales de reincorporación, protección y seguridad para los excombatientes en mayor vulnerabilidad y riesgo, según los perfiles de quienes han sido asesinados. Esta medidas está

---

<sup>137</sup> Integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, la Consejería para la Estabilización, la Consejería de Seguridad Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Fiscalía General y delegados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (Inteligencia, Protección e Investigación Criminal)

relacionada con las siguientes tres medidas también anunciadas el 27 de junio de 2019: i) se intensificará el monitoreo, análisis y advertencia del riesgo para excombatientes de las Farc por parte de la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT); ii) Serán depuradas las respuestas de la Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat), para asegurar la coordinación con las autoridades locales, por parte del Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo; iii) Habrá remisión inmediata de las alertas tempranas a la Consejería para la Estabilización y Consolidación, para que esta apoye la gestión pronta de las mismas; y la siguiente medida a anunciada el 27 de enero de 2020; iv) Impulso a las alertas tempranas de toda la institucionalidad.

En el marco del Decreto 2124 de 2017, la Defensoría del Pueblo ha emitido 38 alertas tempranas desde su expedición donde se hacen referencia a riesgos de seguridad para excombatientes y personas que realizan su tránsito a la legalidad, de las cuales trece (13) se emitieron en el 2018, dieciséis (16) se emitieron en el año 2019 y nueve (9) en lo que va corrido del 2020. Estas alertas se han venido remitiendo a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación para que apoye con su seguimiento y gestión oportuna.

- iii) Desarrollo de medidas para garantizar seguridad de candidatos de Farc en el período electoral de 2019, previstas en el Plan Nacional de Garantías Electorales.

El Gobierno Nacional definió el Plan Ágora como la estrategia para garantizar la transparencia y la seguridad de los candidatos en las elecciones territoriales del 2019, en el marco de su ejecución el Ministerio del Interior, adelantó esfuerzos por articular las medidas contempladas en dicho Plan con aquellas definidas en el Plan Nacional de Garantías Electorales. Dentro de los logros que destacan se encuentran: i) realización de 220 comisiones departamentales; ii) se incrementó la consulta de los antecedentes del 80% de los candidatos a través de la Ventanilla Única Electoral Permanente; iii) creación del Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE), en el cual se analizaron 945 solicitudes de protección para candidatos; y, iv) priorización de 130 municipios en 20 departamentos para realizar seguimiento permanente al proceso electoral.

iv) Reducción de los tiempos de atención de solicitudes de protección en la UNP.

Según lo informado por la Consejería para la Estabilización, esta medida continúa en ejecución, no obstante, no se conocen detalles respecto de su avance. Por el contrario, la SESP ha manifestado dificultades para realizar evaluaciones del riesgo e implementar medidas aprobadas a los solicitantes de esquemas de protección. En el seguimiento a situaciones de riesgo tanto colectivas como individuales, la Procuraduría General de la Nación ha identificado graves deficiencias técnicas y presupuestales de la SESP para atender las situaciones de riesgos de las personas que se encuentran en proceso de reincorporación.

v) Actualización de la metodología y el instrumento de análisis de riesgo para definir las medidas de protección a excombatientes de las Farc, en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la UNP.

El Informe de Gestión de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación a corte del 31 de marzo de 2020, señala que se aprobó la actualización de la metodología e instrumento de análisis de riesgo, por tanto, da por cumplida esta medida. No obstante, a juicio de este órgano de control se requiere adicionalmente de un mecanismo o ruta expedita para atender casos de riesgo de emergencia con el fin de contribuir a la prevención de riesgos.

vi) Se fortalecerá la coordinación entre los esquemas de seguridad UNP y los enlaces de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (Unipep) para los desplazamientos de excombatientes.

De acuerdo con la información remitida por MinDefensa, la Policía Nacional, a través de la UNIPEP, realizó el despliegue de Enlaces de Coordinación a nivel Nacional, Departamental y Municipal de acuerdo con lo establecido en el Decreto 299 de 2017, quienes ejecutan las coordinaciones con los esquemas de protección de la UNP en materia de prevención, con el fin de cooperar con la movilidad y seguridad de los excombatientes. Dentro de este marco, se implementaron 103 enlaces de coordinación de la Policía Nacional a 903 beneficiarios entre esquemas de protección colectivos e individuales, y así, adelantar actividades pertinentes en términos de prevención, movilidad y seguridad, así mismo, como medida complementaria definieron el Sistema Integrado de Coordinación Permanente (SICP) para el

seguimiento y verificación de los Enlaces con disposición de personal de protección las 24 horas.

- vii) La UNP se compromete a coordinar con mesa técnica de FARC la valoración de los esquemas en los 24 antiguos ETCR antes del 31 de diciembre y a llevar las conclusiones y sugerencias a Mesa Técnica con Gobierno antes de finalizar enero de 2020.

Según información de la UNP, se realizaron estudios de riesgo colectivo para 23 AETCR en cumplimiento del compromiso en el marco del Consejo de Seguridad Nacional el 25 de octubre de 2019 en Villavicencio-Meta, cuyo propósito era caracterizar los riesgos a los que se encuentran expuestos los habitantes de estos espacios.

- viii) Priorizar los análisis de riesgo en curso para los solicitantes ubicados en los 27 municipios en los que se concentra el 65% de las afectaciones. Esta medida está relacionada con las siguientes dos anunciadas el mismo 27 de enero de 2020: i) Priorizar el trámite de denuncias de amenazas y solicitudes de protección que correspondan en los 22 municipios identificados con mayor proclividad a la reincidencia de afectaciones contra excombatientes y a los 36 municipios con alta proclividad a la ocurrencia; y, ii) Pedir a la UNP que revise el tipo de medidas de protección para la población priorizada y sus condiciones específicas.

Sobre estas medidas no se tiene información, no obstante, el trámite de las solicitudes de riesgo y la implementación de las medidas de protección en la SESP, se realiza por orden de llegada y no prioriza la situación de los municipios con mayores afectaciones. Al respecto, la SESP destaca que los casos de mayor riesgo se resuelven en trámite de emergencia. En ese sentido, es claro que no se ha avanzado en el cumplimiento de esta medida que se considera de la mayor importancia dada la situación de riesgo de personas en proceso de reincorporación en algunas regiones como: Cauca, Antioquia, Nariño, Meta, Huila, entre otras.

ix) La revisión por parte del Ejército Nacional y la Policía Nacional de la estrategia de seguridad para las ETCR a nivel nacional, y enviarán un informe coordinado de análisis de riesgos a la seguridad con las alternativas de solución, con plazo de 1 semana al CI2DES para que se propongan las medidas que corresponda al grupo de trabajo sobre protección a excombatientes.

Según informe de la Consejería para la estabilización remitido a esta delegada, actualmente permanecen y se mantienen los dispositivos de seguridad en los antiguos ETCR. El Comando Conjunto Estratégico de Transición CCOET y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz UNIPPEP, con más de 3000 efectivos, prestan seguridad perimetral a los antiguos ETCR. Asimismo, se reportó a esta delegada que se realizó un estudio de seguridad para los antiguos ETCR, el cual no demostró mayores de riesgos.

A juicio de la Procuraduría, teniendo en cuenta, algunas denuncias recibidas sobre la situación de seguridad en antiguos ETCR como el de la Carmelita, en Putumayo o en el departamento del Meta, que tiene tres antiguos ETCR, y se han incrementado los riesgos derivados de la presencia de grupos al margen de la ley, se requiere fortalecer medidas de seguridad y control para contrarrestar los riesgos hacia esta población. Asimismo, se reitera la necesidad de estudiar medidas para la seguridad de colectivos de excombatientes que no estén ubicados en los ETCR, pero si en zonas de alto riesgo.

ix) Realización de jornadas de autoprotección y auto seguridad para excombatientes que cuentan con esquema de protección. Esta medida se relaciona con tres medidas anunciadas, dos de las cuales fueron anunciadas el mismo 27 de junio de 2019 y la otra 27 de enero de 2020: i) En las zonas prioritizadas será distribuido un manual de autoprotección para excombatiente; ii) Fortalecimiento de las jornadas de autoprotección; y iii) el refuerzo de las acciones de prevención a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y Unipep: a) para mitigar los riesgos de estigmatización y b) con campañas de autoprotección y seguridad.

Durante la vigencia 2019 realizaron dieciocho (18) encuentros regionales denominados “Construyendo Paz, Territorio y Vida, lucha contra la estigmatización de reincorporados”, eventos que permiten avanzar en un componente importante de prevención en el marco del mandato del Programa Especializado, según respuesta de la UNP.

Según lo informado por la Consejería para la Estabilización, la medida relacionada con la distribución de manual de autoprotección se da por cumplida y en operación, no obstante, no se conocen detalles respecto de su avance.

Por otra parte, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Prevención y Superación de la Estigmatización creada en el 2019 y con la coordinación de la Agencia para la Reincorporación y Normalización y CNR -Componente FARC, se avanzó en el proceso de construcción de la estrategia nacional para la prevención temprana y la superación de la estigmatización, de acuerdo, con la acción 2.3 del documento Conpes 3931 de 2018. Para esto, en el 2019 adelantaron las siguientes acciones: i) aplicación de 873 encuestas en 12 municipios; ii) realización de dos conversatorios sobre estigmatización hacia los excombatientes; iii) 15 talleres sobre paz, territorio y vida con una participación de 776 personas y; iv) aprobación del concepto de estigmatización<sup>138</sup>.

La estrategia contempla el desarrollo de cuatro líneas estratégicas, a saber:

- i) Sensibilización para transformación de percepciones e imaginarios para la reincorporación desde el fortalecimiento institucional.
- ii) Promoción de mensajes de respeto, reconocimiento de la diferencia, la crítica y la oposición política para la garantía del derecho a la participación.
- iii) Restablecimiento de relaciones sociales, comunitarias y recuperación de la confianza.
- iv) Promoción de la corresponsabilidad con sector privado y mixto orientada a la reducción de la estigmatización de personas en proceso de reincorporación.

La Procuraduría valora positivamente la focalización de la estrategia, basada en cinco criterios<sup>139</sup>, que permitió la priorización de 12 departamentos y 20 municipios, no obstante, hace un llamado a las entidades que concurren en su implementación para desarrollar ejercicios de pedagogía que contribuyan a superar la estigmatización, y a garantizar la articulación de dicha estrategia con el proceso de formulación de la Política pública de

---

<sup>138</sup> La estigmatización se expresa en mantener barreras para el acceso a derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que en su conjunto genera exclusión de la participación ciudadana en el marco de los mecanismos democráticos. En el ámbito político, la estigmatización se mantiene como un subproducto de la confrontación armada, perpetuando los efectos de la guerra, afianzando a nivel social sentimientos de intolerancia e irritación hacia "el otro", conllevando progresivamente a su deshumanización hasta el punto de legitimar prácticas violentas en lógica de exclusión y eliminación del que se cataloga como adversario.

<sup>139</sup> Número de personas en proceso de reincorporación, número de homicidios, número de casos de riesgo reportados, existencia de alertas tempranas y municipios PDET.

convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización diseñada por el Ministerio del Interior.

- x) Un grupo del Cuerpo Élite de la Policía Nacional tendrá la función exclusiva de la investigación de amenazas a excombatientes de las Farc.

Según lo informado por la Consejería para la Estabilización y Consolidación, esta medida se da por cumplida y en operación. Respecto de los avances en esta materia, la Dirección de Derechos Humanos y DIH del Ministerio de Defensa, reportó desde el año 2017 al 17 de abril de 2020, se logró gracias al trabajo articulado entre la Fiscalía y el Cuerpo Élite un avance investigativo del 47.06%. Asimismo, en el informe entregado a este órgano de control se manifestó que se han desmantelado 02 estructuras de GDCO (Clan Giraldo, Meta, La Comuna, Putumayo) y se han afectado 21 estructuras de GAO y GAOR (ELN, Clan del Golfo, Los Pelusos, Frente Sexto, Los Contadores, Frente 18).

- xi) Se destinarán 25 investigadores adicionales de la Policía Nacional (Dijin) para investigación criminal en terreno sobre las afectaciones contra excombatientes de las Farc.

Según lo informado por la Consejería para la Estabilización, esta medida se da por cumplida y en operación, no obstante, no se conocen detalles respecto de su avance.

- xii) La Consejería para la Estabilización y la Consolidación convocará cada mes a una reunión para hacer seguimiento al avance de las medidas acordadas, y cada 15 días habrá reuniones del nivel técnico. Esta medida se relaciona con la medida anunciada el 27 de enero de 2020: i) Celebración de las reuniones de la Mesa Interinstitucional en las regiones, comenzando por Caquetá.

En el Informe de Gestión de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación con corte al 31 de marzo de 2020, se menciona que se han realizado cinco sesiones en el 2020 de la Mesa de Articulación Interinstitucional de Seguridad para la Estabilización y la Consolidación sobre personas en reincorporación (excombatientes Farc), una de alto nivel en el municipio de Ituango (Antioquia) y tres sesiones territoriales técnicas (Algeciras -Huila el 27 de febrero; Cúcuta- Norte de Santander el 4 de marzo; Quibdó-Chocó el 11 de marzo y

una sesión técnica en Bogotá el 18 de marzo con la participación de las siguientes instituciones. Preocupa a la Procuraduría el seguimiento que se está haciendo a las reuniones que se han llevado a cabo en territorio, pues tanto en el caso de Ituango como en el de Algeciras, no se tiene información sobre el seguimiento y cumplimiento de los compromisos derivados de estas reuniones interinstitucionales.

xiii) La Fiscalía General de la Nación reasignará los fiscales itinerantes para focalizar los esfuerzos en los departamentos con mayor incidencia de afectaciones a excombatientes.

A partir de este año, la UEI informó que dispone de 6 fiscales regionales que adelantarán investigaciones integrales contra las organizaciones criminales con injerencia en las regiones en las que existen mayores índices de victimización contra defensores de derechos humanos, integrantes de organizaciones sociales y población en proceso de reincorporación de las Farc – EP para los departamentos de Antioquia y Córdoba; Caquetá y Putumayo; Cauca; Valle del Cauca; Choco, Tolima y Huila, y; Norte de Santander.

xiv) Puesta en marcha de un Plan de soporte y acompañamiento de la Policía a la población dispersa. Esta medida está relacionada con la medida anunciada el 27 de enero de 2020: Impulsar por medio de los policías locales planes de apoyo y protección para excombatientes, de contacto permanente entre estos y los uniformados, en los 522 municipios en los que se registra población dispersa.

No se conocen avances frente a la puesta en marcha de un Plan Soporte de Acompañamiento a la Población Dispersa. No obstante, el Ministerio de Defensa, en reunión con la Procuraduría General de la Nación, del 20 de abril de 2020, además de señalar que dicho plan se encuentra en proceso de planeación en la dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, anunció la puesta en marcha de una estrategia de seguridad rural en el marco de la Política de defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, a través de la puesta en marcha del Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER) mediante el cual se implementan acciones que tienen por objetivo, según lo informó esta entidad, acercar a la institución al campesino, velar por su bienestar, contribuir al desarrollo de las comunidades rurales y protegerlo del delito (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

A juicio de este órgano de control, dada la reconfiguración en la dinámica de la reincorporación y la progresiva dispersión de excombatientes, esta medida resulta elemental

para reducir los riesgos a los que se enfrentan los excombatientes presentes en las nuevas áreas o asentamientos de reincorporación, muchos de los cuales se encuentran en zonas rurales de difícil acceso, algunas de las cuales tienen presencia de grupos organizados al margen de la ley, o en asentamientos urbanos con alto riesgo de vulnerabilidad e inseguridad.

Sobre este particular, las recientes afectaciones a excombatientes se han presentado en departamentos como Caquetá, Cauca, Chocó, Bogotá D.C., Guaviare, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Valle de Cauca, en los cuales se localizan algunos colectivos de personas en proceso de reincorporación que están desarrollando proyectos productivos, en muchos de los casos. Asimismo, preocupa las situaciones reportadas y atendidas por la Procuraduría en municipios como Puerto Guzmán y Puerto Asís (Putumayo), Frontino y Urrao (Antioquia), Argelia (Cauca), Algeciras (Huila), entre otros. Para este órgano de control es entonces imperativo desarrollar una estrategia de protección de los excombatientes en zonas donde se encuentren colectivos o grupos representativos de personas en proceso de reincorporación que presenten un nivel de riesgo alto.

- xv) Relacionamiento con el partido Farc para facilitar el acercamiento a los excombatientes en acciones de seguridad.

No se tienen detalles de la implementación de esta medida.

- xvi) Instalación de circuitos cerrados de televisión para la seguridad en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y mejoramiento de su conectividad y medidas para agilizar los estudios de riesgos y amenazas.

No se tienen detalles de la implementación de esta medida.

- xvii) Recomendar a la ARN acelerar la definición y ejecución de la ruta de reincorporación para las personas y en los municipios priorizados, e intensificar el contacto de los facilitadores con ellas.

Para más detalles sobre la ruta de reincorporación remitirse a la sección sobre reincorporación social y económica.

En términos generales, sobre los avances en la puesta en marcha de medidas unilaterales para atender la seguridad de los excombatientes de las FARC, la Procuraduría resalta el

compromiso del Gobierno por atender la situación de riesgo que afecta a los excombatientes en algunas de las zonas del país. No obstante, a juicio de esta entidad, se requiere una estrategia robusta que incluya de forma articulada la intervención de todas las entidades del Estado con competencias en esta materia para atender los riesgos de manera oportuna.

Sobre este particular, el fortalecimiento y seguimiento a los compromisos y acciones que se deriven de la mesa interinstitucional para la seguridad de las FARC, podrían resultar útiles, sin embargo, como se menciona a lo largo de este capítulo se requiere que todo el andamiaje institucional funcione para dar cumplimiento a los planes, programas e instancias que materializan la implementación del punto 3-4 del Acuerdo de Paz.

### **Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios**

El indicador del PMI (C.256) relacionado con la implementación del Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, no cuenta con ficha técnica del SIIPO. Frente a esto, en el primer informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría emitió dos recomendaciones relacionadas con el cumplimiento del Decreto 660 de 2018. La primera, consistió en activar el comité técnico del componente de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, el cual se instaló el 6 de junio de 2018 pero no estaba en funcionamiento.

La segunda recomendación, hizo referencia en la necesidad de articular la construcción e implementación de la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de Defensa de los Derechos Humanos, con la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. Respecto a ésta, la respuesta dada por MinInterior no evidencia cómo se hará la articulación y se limita a realizar un recuento del proceso de formulación de esta.

Sobre el avance en la implementación del Programa, MinInterior señaló que en octubre de 2019 se reactivaron las sesiones de los Comités Técnicos de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección y del protocolo de protección para territorios rurales, así como, el de Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia, las cuales adoptaron el reglamento para el funcionamiento de ambas instancias. Adicionalmente, la

entidad prestó asistencia técnica en 21 departamentos<sup>140</sup> y 82 municipios sobre la puesta en marcha del Programa, sujeto a la autonomía territorial.

En particular, frente al funcionamiento de los Comités Técnicos del componente de medidas integrales de prevención, seguridad y protección y promotores comunitarios de paz y convivencia, MinInterior adelantó acciones de asistencia técnica a organizaciones sociales y entidades territoriales para la formulación, validación y aprobación de la guía metodológica para la formulación, gestión y evaluación de los Planes Integrales de Prevención y la elaboración y seguimiento a la implementación del protocolo de protección para territorios rurales. Para la presente vigencia tienen programado realizar seminarios a promotores comunitarios sobre reconciliación y convivencia y apoyar la realización de jornadas móviles de acceso a la justicia y de seguimiento a las investigaciones, dado que no hay un avance en la implementación de los componentes de protección para territorios rurales y de apoyo a la actividad de denuncia contemplados en el Decreto. La puesta en marcha de las medidas contempladas en el Programa presenta desafíos en su materialización por las limitaciones presupuestales pese a la importancia que representa en los territorios avanzar en la protección y seguridad de las comunidades.

Es importante señalar que los procesos de caracterización y las propuestas realizadas por las diferentes organizaciones y comunidades en los Planes Integrales de Prevención se realizaron en el 2018, por lo que se considera importante actualizarlos e impulsar la asistencia de las entidades territoriales para que asuman el liderazgo y un rol activo en la implementación del Decreto 660.

Así mismo, cabe destacar los retos que plantea la implementación de los pilotos<sup>141</sup>, teniendo en cuenta que están dirigidos a diferentes tipos de sujetos colectivos: Juntas de Acción Comunal, consejos comunitarios, plataformas de organizaciones de mujeres, comunidades campesinas, organizaciones y asociaciones de víctimas; que requieren diferentes medidas y mecanismos de protección. En la revisión de las propuestas se

---

<sup>140</sup> Entre los departamentos a los que brindó asistencia se encuentran: Antioquia; Arauca; Atlántico; Bolívar; Caquetá; Cauca; Cesar; Chocó; Córdoba; Guaviare; Magdalena; Meta; Nariño; Norte de Santander; Putumayo; Sucre; Valle del Cauca; Caldas; Risaralda; Vichada y Santander. Algunos de estos como es el caso de Antioquia, Cauca, Putumayo y Norte de Santander registran asesinatos de líderes, lideresas y defensores de Derechos Humanos en el transcurso del año 2020 (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2020). Informe de homicidios contra líderes sociales, comunales y defensores/as de derechos humanos en Colombia (1 de enero al 31 de marzo de 2020).

<sup>141</sup> Continuar con la formulación de los Planes Integrales de Prevención de las organizaciones Marcha Patriótica (Regional Cauca), Comunidad de Micoahumado (Sur de Bolívar), Fundación Cordoberxia (Córdoba) y Fundación Mujer con Valor (Cauca); ii) desarrollar las medidas de los Planes Integrales de Prevención de las organizaciones Comunidad de San Pedrito (San José de Uré), Asociación de Desplazados de Bocas de Napi (Guapi), Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera (Tumaco), Juntas de Acción Comunal (El Tarra), FEDEMETAS y Ruta Pacífica de Mujeres (Valle del Cauca); y iii) iniciar la formulación del Plan Integral de Prevención con siete nuevas organizaciones sociales.

identifican diferentes tipos de medidas de protección que van desde el fortalecimiento de los canales de comunicación con la institucionalidad, el desarrollo de proyectos de infraestructura en materia de conectividad, vías, producción de alimentos, procesos de capacitación y fortalecimiento organizativo y comunitario, hasta el establecimiento de formas de mediación y la solución a problemáticas relacionadas con el acceso a la tierra y el reconocimiento de derechos territoriales.

A juicio de la Procuraduría, este amplio espectro de solicitudes, indica la necesidad de abordar la protección con un enfoque de integralidad, en donde el desarrollo de acciones establecidas en otras herramientas de planeación como los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, los PDET, los Planes de Desarrollo Territorial y las estrategias de prevención y protección se puedan desarrollar con la concurrencia de instituciones del nivel regional y nacional.

### **Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales**

Desde la expedición del Decreto 2124 de 2017 hasta el 31 de marzo de 2020, la Defensoría del Pueblo ha emitido 161 Alertas Tempranas y 66 Informes de Seguimiento, para un avance del 60% en el cumplimiento del indicador del PMI relacionado con la reglamentación de la implementación del Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género.

De acuerdo con la respuesta dada por la Defensoría del Pueblo, frente a la efectividad en el cumplimiento de las recomendaciones, la tendencia es que persisten falencias en la intervención estatal que imposibilitan reducir los factores de amenaza y vulnerabilidad sobre los cuales se soportan los escenarios de riesgo.

La descoordinación de la respuesta estatal frente a las recomendaciones de las alertas tempranas evidencia es una reducida capacidad de MinInterior para desempeñar sus funciones como secretaría técnica de la CIPRAT, para lo cual, resulta necesario que MinInterior asuma su rol activo de coordinación para la reacción rápida con el propósito de impulsar la adopción de las recomendaciones y hacer un adecuado seguimiento a las mismas.

Por otra parte, la Defensoría ha manifestado su preocupación por la ausencia de una respuesta oportuna de las autoridades locales como primeros respondientes ante un potencial escenario de riesgo para la población, dado que el argumento reiterativo en los

municipios de sexta categoría es el déficit presupuestal para priorizar programas que permitan minimizar los riesgos advertidos. Así mismo, persisten las limitaciones para adelantar las gestiones administrativas para anticiparse a las contingencias o prepararse presupuestalmente para afrontar las potenciales amenazas que afectan a sus habitantes, particularmente, en materia de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la protección de líderes y lideresas sociales ante amenazas contra su vida e integridad, y las situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento.

Otro reto identificado es la insuficiencia de la oferta institucional para adaptarse al territorio y a las prácticas culturales propias de las comunidades étnicas. Frente a esto, la Defensoría ha referido en sus Informes de Seguimiento que resulta urgente la incorporación de un enfoque diferencial que permita comprender el sentido de lo comunitario como eje central para la reconstrucción del tejido social.

Finalmente, la Procuraduría hace un llamado a las instituciones públicas para que se apropien de las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas, ya que es necesario implementar y acompañar las acciones preventivas que permitan anticiparse a su ocurrencia y salvaguardar la vida e integridad de la población civil.

- [Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas \(CIPRAT\)](#)

El Ministerio de Interior es la entidad responsable de promover políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público, de implementar políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, y, además, cumple la función de enlace y coordinación entre las entidades nacional y territoriales, entre otras. Ante el actual incremento de las afectaciones a líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, excombatientes y en general las afectaciones a las poblaciones rurales, y la grave crisis humanitaria que viven algunos territorios del país, la Procuraduría reitera los llamados realizados a las entidades competentes de la prevención y protección para que redoblen esfuerzos y atiendan las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría en su Sistema de Alertas Tempranas.

Respecto del seguimiento que se realiza al componente de respuesta rápida del sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la

Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>142</sup>; el Ministerio del Interior, entidad responsable del mismo, reportó la realización de 213 sesiones para hacer evaluación y seguimiento a las recomendaciones emitidas en las 161 Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo a través de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) integrada por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la UARIV, como miembros principales, y autoridades territoriales, el Ministerio Público; representantes de los líderes sociales u organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional y demás entidades competentes, según lo dispuesto en el Decreto 2124 de 2017, que asisten en calidad de invitados.

**Tabla 46. Sesiones de la CIPRAT y número de alertas tempranas por vigencia**

Año	No. de Alertas Tempranas	No. de sesiones de la CIPRAT
2017	1	1
2018	86	90
2019	56	100
2020	18	22
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>213</b>

Fuente: (Ministerio del Interior , 2020)

Asimismo, en el marco de la Mesa por la Protección a la Vida de Carmen de Bolívar, la Procuraduría anunció la realización de visitas de verificación del cumplimiento de recomendaciones de las Alertas Tempranas, y seguimiento a la Política Pública de Prevención y Protección.

En la misma Mesa; el Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo, anunciaron la conformación de una comisión que se encargará de realizar seguimiento a las Alertas Tempranas y a la Política Pública de Protección. La Procuraduría logró un importante apoyo de cooperación internacional para el fortalecimiento del control preventivo y disciplinario de la PGN a las entidades concernidas y a sus servidores públicos en el marco del Seguimiento al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo. La idea es recoger insumos para la elaboración de un informe preventivo con hallazgos con connotaciones para la apertura de posibles investigaciones disciplinarias. Asimismo, se ha

<sup>142</sup> Decreto 2124 de 2017, por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

priorizado el seguimiento a algunas de las alertas en los siguientes departamentos, que coinciden en algunos casos con lo anunciado en la Mesa del Carmen de Bolívar: Valle del Cauca, Norte de Santander, Atlántico, Bolívar, Chocó, Córdoba, Cauca, Nariño, Putumayo, y la alerta nacional.

Es importante destacar las características de los riesgos advertidos en las Alertas Tempranas, que dan cuenta de la transformación de los escenarios de riesgo por la operación de diversos grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados, el desarrollo de disputas territoriales, el crecimiento de las confrontaciones armadas, infracciones al DIH (como la ocupación de bienes civiles, las violaciones al principio de distinción), las amenazas y acciones violentas contra líderes, lideresas y autoridades étnico-territoriales, la prevalencia del reclutamiento, uso y utilización de NNA, el uso indiscriminado de Minas Antipersonal, hechos que están causando situaciones de crisis humanitaria cuyas dimensiones desbordan las capacidades de respuesta institucional para la prevención de violaciones a los derechos humanos.

La respuesta institucional a las Alertas Tempranas plantea retos en relación al fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales en materia de articulación interinstitucional e intersistémica, la focalización de acciones institucionales en materia de prevención del desplazamiento forzado y el confinamiento, el desarrollo de estrategias para la prevención del reclutamiento y la acción integral contra minas.

No obstante, los esfuerzos institucionales realizados para atender las situaciones de riesgo de las alertas, la Procuraduría también advierte la necesidad de reforzar la reacción oportuna de las entidades del Estado para la atención de estas y de fortalecer el rol del Ministerio del Interior, en materia de seguimiento a las acciones que se deriven del cumplimiento de las recomendaciones de las alertas. Es fundamental que escenarios como el CIPRAT, más que un espacio de rendición de cuentas, se conviertan en espacios para la toma de decisiones que permitan atender los riesgos evidenciados, que faciliten y promuevan la coordinación institucional y garanticen una respuesta oportuna de la institucionalidad.

- [Acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes, lideresas, defensoras y defensores de derechos humanos](#)

Por otra parte, en cumplimiento de Directiva 02 de 2017, la Procuraduría ha puesto en marcha entre otras las siguientes herramientas para la prevención y protección efectiva de

los derechos de los líderes sociales: i) Mesas Por La Protección a La Vida, ii) Pacto Por La Vida, iii) Campaña Lidera La Vida, iv) otras acciones.

Respecto de la Mesa por la Protección a la Vida, creada a través de la Resolución N° 393 del 9 de julio de 2018, su objetivo es consolidar una ruta para el diseño de una política pública integral de protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos, con la participación del Gobierno Nacional, las organizaciones sociales del orden nacional y territorial, e instancias internacionales de cooperación, bajo el liderazgo de la Procuraduría.

La Procuraduría General de la Nación realizó la primera sesión de la Mesa por la Protección a la Vida, el pasado 23 de agosto de 2018 en Apartadó, Antioquia. Esta instancia constituyó el primer encuentro entre los defensores de derechos humanos con el presidente Iván Duque Márquez, y demás funcionarios del Gobierno Nacional, exigiendo protección. Desde el año 2018 se han desarrollado siete (7) Mesas por la Vida en los siguientes territorios y con las siguientes temáticas:

Tumaco (mayo de 2018): Tuvo como objetivo conocer las situaciones de riesgo para las autoridades étnico-territoriales, las problemáticas de crisis humanitaria y la situación de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos del Pacífico nariñense.

Apartadó (noviembre de 2018): Esta Mesa tuvo como principal resultado la emisión del *Pacto por la Vida* por medio del cual el Gobierno Nacional se comprometió a adelantar acciones efectivas en materia de prevención y protección, articular acciones para la lucha contra la criminalidad y la construcción de una política pública para la garantía y protección de líderes sociales. En este espacio participaron representantes de organizaciones sociales y comunidades del Bajo Cauca, Norte de Antioquia, Urabá y comunidades étnicas del Bajo Atrato chocoano.

Carmen de Bolívar (febrero de 2019): Enfocada en la situación de las comunidades de la región de los Montes de María (Sucre y Bolívar), y donde se advirtieron riesgos para la labor de líderes y lideresas, defensores de derechos humanos y comunidades en procesos de retorno y restitución de tierras

Soacha (abril de 2019): La Mesa se focalizó en la situación de los procesos organizativos de las Juntas de Acción Comunal y líderes y lideresas comunales, participaron representantes de JAC de todo el territorio nacional y se identificaron los principales factores de riesgo para el ejercicio de la labor comunitaria desde los procesos comunales.

Catatumbo (mayo 2019): En esta mesa participaron representantes de las principales organizaciones sociales campesinas y étnicas de la región del Catatumbo y tuvo como propósito, atender la situación de crisis humanitaria de las poblaciones rurales.

Cali (julio de 2019): El enfoque de esta mesa fue el impulso al Programa Integral de Garantías a Mujeres Líderesas y Defensoras de derechos humanos, participaron representantes de las organizaciones de mujeres del Valle, Cauca, Putumayo, Nariño y del nivel nacional. El gobierno se comprometió a poner en marcha el Programa Integral y atender las necesidades específicas de protección de las mujeres lideresas y defensoras.

Putumayo (marzo de 2020): Se abordaron las situaciones de crisis humanitaria por la persistencia del conflicto armado y la violencia, la conflictividad social derivada de la implementación del Programa de Sustitución y el desarrollo de actividades de erradicación, los riesgos para las mujeres lideresas y defensoras, y la situación de las y los líderes campesinos e indígenas que adelantan procesos de defensa del territorio y derechos territoriales.

De los resultados del Ministerio Público en las Mesas para la protección a la vida se destacan los siguientes avances:

- Promoción del diseño y adopción de una política pública en favor de la protección de los líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, esto generó que el Gobierno Nacional asumiera el compromiso de diseñar una Política Pública, compromiso que quedó consignado en el Pacto por la Vida suscrito en Apartadó.
- En el marco del punto tres del Pacto por la Vida de Apartadó y dentro de las acciones que se están adoptando en implementación del PAO, el Gobierno se comprometió a la reingeniería de la UNP, que incluye además el replanteamiento de las medidas de protección individuales y colectivas.
- Se lidera una campaña de No Estigmatización Lidera La Vida. Es una campaña de sensibilización y no estigmatización de los líderes y lideresas sociales y políticos que busca mostrar el enorme daño que la pérdida de un líder social o defensor de derechos humanos causa a la democracia y a Colombia.
- En el marco del punto cuatro del Pacto por la Vida de Apartadó, el Gobierno Nacional se comprometió a garantizar el funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías CNSG.

- El 23 de marzo se realizó en el municipio de Soacha, la Mesa por la Protección a la Vida enfocada exclusivamente a Juntas de Acción Comunal, espacio que desde la organización comunal se venía reclamando de tiempo atrás. Como compromiso directo de la Procuraduría General de la Nación con las Juntas de Acción Comunal, se dio la instalación de una mesa de seguimiento en materia de protección e investigación. Se han realizado tres reuniones en las cuales se ha discutido tanto la metodología y las posibles temáticas a tratar en la Mesa de Seguimiento. Se ha avanzado en la consolidación de la metodología de operación y en algunas temáticas a tratar.

Respecto de los avances anteriormente presentados, se destaca, el Pacto por la Vida, el cual es un acuerdo suscrito por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Vicefiscal, Gobernadores de Córdoba, Chocó y Antioquia, con medidas encaminadas a trabajar de manera articulada por la protección de la vida de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Allí se reforzó el compromiso de las entidades firmantes con el diseño de la política pública para defender la vida y la honra de líderes sociales, políticos y periodistas, el compromiso para que el sistema de alertas tempranas funcione de manera rápida y tenga una reacción oportuna, por parte de las autoridades y la reingeniería de la UNP.

Asimismo, la Procuraduría lidera la campaña Lidera la Vida, que es una iniciativa integrada por diversos sectores que busca la protección de defensores de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, mediante el desarrollo de actividades que permitan reducir la estigmatización que existe alrededor de la labor que adelantan. Así mismo, resaltar su rol en la construcción de la democracia y visibilizar el enorme daño que la pérdida de un líder social o defensor de derechos humanos causa a la democracia y a Colombia.

Respecto de la función disciplinaria, en cumplimiento de la Directiva 02 de 2019, se han adelantado 31 acciones disciplinarias en el marco de los DDHH, iniciadas por denuncias correspondientes con posibles estigmatizaciones a defensores de DDHH y posibles abusos de poder de la Fuerza Pública, intimidaciones y amenazas a defensores del agua y el medio ambiente y maltratos y discriminación a defensores de DDHH al interior de establecimientos penitenciarios y carcelarios.

De igual forma, con el fin de aumentar la acción de Estado en contra de la impunidad, la Procuraduría constituyó 413 agencias especiales, interviniendo de manera activa en los procesos penales por crímenes contra líderes sociales, autoridades étnicas y personas

defensoras de derechos humanos. Se realiza seguimiento y análisis del avance y resultados de las investigaciones de los casos de homicidio de líderes sociales y comunitarios. Los departamentos con mayor número de agencias constituidas son Antioquia; Cauca, seguido de Nariño y Chocó. Las agencias especiales creadas son por el delito de homicidio salvo casos por amenazas y una desaparición forzada. Los casos por razón al grupo poblacional más afectados son los líderes sociales, líderes comunales y los integrantes de Marcha Patriótica.

- Impulso y seguimiento al proceso de Implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras

La Procuraduría General de la Nación ha tenido un importante rol en el impulso de la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. Como se mencionó anteriormente, el 3 de Julio de 2019 se llevó a cabo en la ciudad de Cali una Mesa por la Vida que tuvo como objetivo el Seguimiento a la situación de Mujeres Líderesas y Defensorías y en donde se realizaron recomendaciones para el desarrollo de la implementación del Programa Integral de Garantías. En cumplimiento a uno de los compromisos asumidos, el Gobierno Nacional convocó el 9 de Julio de 2019<sup>143</sup> una sesión urgente de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras en donde se estableció la hoja de ruta para la construcción del Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022) del Programa en materia de Prevención, Protección y Garantías de no repetición. Este proceso se extendió hasta diciembre de 2019 cuando finalmente se logró concertar un Plan compuesto por 151 subactividades de 28 entidades.

El plan cuenta con actividades en las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento organizativo de mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos y su articulación con el movimiento social y de derechos humanos.
- Formas de prevención del riesgo para el núcleo familiar.
- Adecuación y fortalecimiento institucional para la prevención de riesgos contra mujeres lideresas y defensoras.
- Promoción de la participación de las mujeres lideresas y defensoras en espacios de representación y toma de decisiones.
- Reconocimiento público y difusión de las labores realizadas por mujeres lideresas y defensoras.

---

<sup>143</sup> Ministerio del Interior. "Gobierno firmó pacto por la Garantía de los Derechos de las Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos". Ver: <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Gobierno-firmo-pacto-por-la-Garantia-delos-Derechos-de-las-Lideresas-y-Defensoras-de-Derechos-Humanos.aspx>

- Impulso a la gestión del riesgo con enfoque de género y derechos de las mujeres.
- Adecuación de las medidas materiales de protección.
- Mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional a nivel nacional y territorial.
- Medidas Integrales de Protección.
- Lucha contra la impunidad.
- Memoria Histórica.
- Reconocimiento y Dignificación de la labor desarrollada por mujeres lideresas y defensoras.

Uno de los retos que siguen para el proceso de implementación es lograr que la oferta institucional diseñada, tenga una capacidad de adaptación a las necesidades y circunstancias de los territorios y que puedan llevarse a cabo actividades en respuesta a las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres en varias regiones del país, esto conlleva, la necesidad de fortalecer las capacidades de diálogo, interacción y coordinación con las entidades territoriales, las plataformas y organizaciones de mujeres y las institucionales del nivel nacional.

Por otra parte, desde el año 2018 y también con la participación del Ministerio Público, se han venido desarrollando dos procesos de territorialización del Programa Integral en el departamento del Putumayo y la región de los Montes de María (Sucre y Bolívar). En el caso de Putumayo, se ha constituido la Mesa de Garantías de mujeres lideresas y defensoras como un espacio en donde participan representantes de organizaciones de mujeres campesinas, indígenas, afrocolombianas, de todo el departamento y que tienen diferentes agendas de exigibilidad, cuyo encuentro en este espacio les ha permitido hacer incidencia ante las autoridades locales, definir agendas conjuntas con relación a las necesidades en materia de prevención y protección e identificar las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres lideresas y defensoras. Así mismo, se ha constituido una Mesa de Seguimiento a casos liderada por la Procuraduría Regional del Putumayo y con la participación de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y representantes de las mujeres que participan en la Mesa; en este espacio, se analizan periódicamente casos de amenazas, asesinatos, desaparición forzada, desplazamiento forzado y violencia sexual, contra mujeres lideresas y defensoras, con el objetivo de hacer seguimiento al avance en materia de esclarecimiento y la gestión de medidas de protección.

Para el año 2020, la Mesa de Garantías actualizó el Plan de Acción Territorial para Putumayo, y ha adelantado gestiones para la incorporación de acciones orientadas a la prevención y la protección en los Planes de Desarrollo Territorial. También han participado en la construcción de una ruta para la atención de situaciones de riesgo con enfoque de género, identificando las necesidades de protección y de respuesta institucional en el departamento.

En la región de Montes de María, también se constituyó una Mesa de Garantías regional con la participación de cerca de 87 mujeres de los 15 municipios. Esta experiencia ha contado con el acompañamiento de OIM para el desarrollo de metodologías y actividades comunitarias para la socialización del Programa Integral, la identificación de la situación de mujeres lideresas y defensoras y la construcción de un Plan de Acción Territorial. Así mismo, se ha constituido el espacio institucional de la Mesa de Seguimiento a Casos. Durante el año 2020, la Mesa adecuó el Plan de Acción Territorial a la situación provocada por la emergencia sanitaria del COVID-19, y logró incidir en la incorporación de acciones en el Plan de Desarrollo Territorial del departamento de Bolívar. Sin embargo, se advierte la necesidad de construir una ruta de protección para mujeres lideresas y defensoras, teniendo en cuenta las situaciones de riesgo por la presencia de grupos armados organizados y el desarrollo de algunas acciones violentas en zonas rurales del corredor del Golfo de Morrosquillo, donde se han presentado amenazas contra líderes y lideresas comunales y sociales.

El Gobierno Nacional ha avanzado durante el 2020, en la definición de acciones para llevar a cabo un nuevo proceso de territorialización del Programa Integral en el departamento del Cauca. Sin embargo, debido a la emergencia sanitaria, se han presentado dificultades para garantizar la participación de organizaciones sociales, campesinas y étnicas; la concertación de acciones con la Gobernación y las entidades territoriales, y el diseño de espacios de diálogo y mecanismos que permitan el desarrollo del Programa y de acciones concretas para la protección de las mujeres lideresas y defensoras en riesgo por el contexto de violencia en el departamento.

Es importante señalar que este proceso ha sido posible gracias al liderazgo de las organizaciones y plataformas de mujeres a nivel nacional y territorial, que se dieron a la tarea de divulgar las acciones propuestas por el Programa Integral y la necesidad, de lograr acciones en territorios donde las situaciones de violencia requieren de una respuesta institucional integral. Los casos de Putumayo y Montes de María dan cuenta de estas iniciativas de las mujeres lideresas y defensoras, y de los procesos de articulación

interinstitucional que permitieron el desarrollo de los pilotos territoriales entre 2018 y 2019. La Procuraduría General, también ha venido impulsando el proceso de revisión del “Protocolo de análisis de nivel de riesgo para mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos”. Durante el año 2019, se dieron siete espacios técnicos de trabajo interinstitucional<sup>144</sup> para analizar los componentes del Protocolo, los procedimientos y metodologías para la recolección de información y la evaluación<sup>145</sup>. A la fecha no se conoce la versión final del Protocolo, por lo que se recomienda a la UNP avanzar en su pronta aprobación.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 34<sup>146</sup> indicadores del PMI analizados, 16 indicadores no tienen reporte de avance en el SIPO, 12 indicadores aún no cuentan con su respectiva ficha técnica y de los 8 indicadores que finalizaban antes de 2019, 3 indicadores no se han cumplido. La Procuraduría reitera la importancia de contar con información actualizada que contribuya a cualificar los ejercicios de seguimiento que realizan los órganos de control y los ciudadanos.

Respecto del Pacto Político Nacional:

- Respecto de los avances en el Pacto Político Nacional, durante el 2019, la Procuraduría reconoció avances en la suscripción de pactos políticos territoriales por la no agresión en el proceso electoral de 2019 en los municipios priorizados en el Plan Ágora: i) Arauca; ii) Barranquilla; iii) Mapiripán; iv) Medellín; v) Suárez; y vi) Tibú, así como los logros alcanzados por el CNPRC con la suscripción de 11 organizaciones políticas del Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral; firmado el 26 de agosto del 2019 en la Casa de Nariño. No obstante, este órgano de control hace un llamado al Ministerio del Interior para que el documento de la ruta

---

<sup>144</sup> En esta participaron la Corporación Sisma Mujer, la Corporación Reiniciar, la Red Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos, la Secretaría Técnica de la Instancia Especial de Mujeres, y la corporación CIASE, así mismo, participaron las siguientes entidades: Vicefiscalía General de la Nación, la Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis para la Seguridad Ciudadana, Unidad Nacional de Protección, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y ONU Mujeres Colombia.

<sup>145</sup> El documento que recoge los insumos de los espacios interinstitucionales que se dieron entre Julio y diciembre de 2019, se entregó finalmente el 7 de febrero de 2020.

<sup>146</sup> Once indicadores corresponden a la estrategia Garantías de seguridad para el ejercicio de la política del pilar Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general del punto de participación política

para la promoción del pacto político nacional se elabore en los términos estipulados en el Acuerdo para lograr la reconciliación y convivencia en el país.

Respecto del funcionamiento de la CNGS y el cumplimiento de sus funciones:

- Durante el Gobierno del Presidente Iván Duque, la CNGS ha sesionado en tres oportunidades. También se han realizado: cinco sesiones técnicas territoriales, tres sesiones técnicas de género, dos sesiones técnicas étnicas y dos sesiones técnicas. Aunque no se ha dado cumplimiento a la periodicidad de convocatoria de la sesión plenaria de la CNGS, la Procuraduría considera que se deben impulsar las reuniones técnicas con el objetivo de avanzar en la aprobación del reglamento, la definición de un borrador de política pública para el desmantelamiento, o la definición de propuestas alternativas para fortalecer la capacidad del Estado, en el desmantelamiento de este tipo de organizaciones, entre otros asuntos, que deberán definirse en cumplimiento de las funciones de ese decreto.
- Asimismo, este órgano de control reconoce la importancia del desarrollo de las subcomisiones territoriales de la CNGS, y de convocar, articular y comprometer la institucionalidad nacional, regional y local para atender las necesidades y riesgos de seguridad en los territorios. No obstante, a juicio de la Procuraduría, es un imperativo que por una parte, que este espacio se articule con los múltiples espacios existentes en el territorio y por otra que se haga un efectivo seguimiento a los compromisos que se asuman por parte de las entidades.
- Según lo informó la OACP, el PAPCOC, fue adoptado a través de la Política de Defensa y Seguridad (PDS). No obstante la respuesta de la OACP, es fundamental avanzar en un plan de acción para el desmantelamiento que articule las acciones de las diferentes instituciones competentes en la materia o convertir la estrategia contenida en la Política de Defensa y Seguridad Ciudadana, en un Plan de Acción al que se le pueda hacer seguimiento en cumplimiento del Art. 3 del Decreto 154, siempre que se tengan en cuenta las observaciones de la sociedad civil que presentó una propuesta de política en la CNGS, sin que a la fecha se haya avanzado en su discusión.
- Respecto de la aplicación de estrategias territoriales para el fortalecimiento de los mecanismos de investigación y judicialización, el Ministerio de Justicia avanzó en definición de un documento soporte del proyecto de inversión para realizar

intervenciones focalizadas en los municipios más afectados por la violencia, así como, en la creación de 19 cargos de jueces especializados para que conozcan de delitos contra líderes y lideresas sociales.

#### Respecto de la UEI:

- La Unidad Especial de Investigación presenta avances tanto operativos como en resultados de gestión. Sobre los avances operativos se reconoce el despliegue territorial a través de la conformación de equipos permanentes de fiscales, analistas, investigadores y equipos itinerantes en los territorios con mayores afectaciones líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes. Sobre los avances relacionados con su gestión, con corte al 31 de marzo de 2020, la entidad logró el esclarecimiento del 54,47% de los casos de homicidio contra defensores de derechos humano, de los 369 casos bajo su jurisdicción. Respecto de las afectaciones contra personas en proceso de reincorporación y sus familiares, la entidad reportó avances investigativos en el 47,19%, sobre 126 hechos victimizantes (homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones) de un total de 267 víctimas.
- En cumplimiento de la orden tercera de la Directiva 01 de 2020, la Procuraduría General de la Nación ha constituido 192 agencias penales especiales para intervenir, mediante Procuradores Judiciales Penales, en las investigaciones por afectaciones contra excombatientes.
- Asimismo, en el marco de la Directiva 02 de 2017, la Procuraduría constituyó 413 agencias especiales, interviniendo de manera activa en los procesos penales por crímenes contra líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos.

#### Respecto del funcionamiento del SISEP:

- La Procuraduría reitera el llamado sobre la importancia de acelerar la estructuración y puesta en marcha de la Alta Instancia, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Sistema Integral de Seguridad, para el Ejercicio de la Política y el Comité de Impulso a las Investigaciones, con el fin de lograr una efectividad en garantizar las condiciones de seguridad en los territorios. A juicio de la Procuraduría, es importante que se activen y pongan en funcionamiento todas las instancias del SISEP, para dar

cumplimiento al objetivo de este Sistema de crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir de cualquier forma de estigmatización y persecución, conforme al Decreto 895 de 2017.

Respecto del funcionamiento de la SESP y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección:

- Otra de las dificultades continúa siendo la escasez de personal para realizar los análisis de riesgo de las personas en proceso de reincorporación. Existen más de 400 solicitudes de medidas de protección pendientes de valoración, y alrededor de 54 esquemas que están incompletos, lo cual pone en riesgo la vida, integridad y seguridad de este grupo poblacional.
- Es fundamental que la Mesa Técnica de Seguridad y Protección adelante los trámites necesarios para la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en los términos establecidos en el Decreto 299 de 2017, así como, el diseño y puesta en marcha de la ruta de evacuación de emergencia de personas en proceso de reincorporación de los territorios, debido al aumento de casos de amenazas hacia esta población y sus familiares.

Respecto de las medidas de seguridad, prevención y protección para excombatientes de las FARC:

- El 73 % de los asesinatos de excombatientes se han perpetrado en zonas rurales caracterizadas por una presencia limitada del Estado, pobreza, economías ilícitas y la proliferación de organizaciones criminales. Es de suma preocupación, la situación de vulneración de derechos que se presenta en departamentos como Huila, Cauca, Antioquia y Putumayo, donde se ha identificado poca efectividad en la respuesta estatal.
- El PMI estableció como indicador Mesa Técnica de Seguridad y Protección en funcionamiento (C.252), de acuerdo con las metas establecidas en el SIPO en el 2019 sólo logró la realización de 8 de las 20 sesiones programadas, lo que correspondió a un 40% del avance de la meta para esa vigencia, debido a la falta de coordinación de las agendas de los integrantes que conforman dicha mesa, a juicio de la Procuraduría;

este factor repercute en el represamiento de las medidas de protección que se deben aprobar para garantizar la vida y la seguridad de los excombatientes.

- En términos generales, sobre los avances en la puesta en marcha de medidas unilaterales para atender la seguridad de los excombatientes de las FARC, la Procuraduría resalta el compromiso del Gobierno para atender la situación de riesgo de los excombatientes en algunas de las zonas del país. No obstante, a juicio de esta entidad, se requiere una estrategia robusta de seguridad que incluya de forma articulada la intervención de todas las entidades del Estado con competencias en esta materia para atender los riesgos de manera oportuna.
- Sobre este particular, el fortalecimiento y seguimiento a los compromisos y acciones que se deriven de la mesa interinstitucional para la seguridad de las FARC, podrían resultar útiles, sin embargo, como se menciona a lo largo de este capítulo, se requiere que todo el andamiaje institucional funcione para dar cumplimiento a los planes, programas e instancias que materializan la implementación del punto 3-4 del Acuerdo de Paz.
- Sobre las 43 medidas anunciadas para reforzar la seguridad de las personas en proceso de reincorporación a la fecha se tienen avances importantes frente al cumplimiento de: i) la puesta en marcha del CI2DES; ii) la expedición de 38 alertas tempranas en donde se describen riesgos específicos de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil, de las cuales 16 se emitieron en el año 2019 y 9 en lo que va corrido del 2020; iii) la realización de jornadas de autoprotección; y el lanzamiento de una estrategia para la prevención de la estigmatización, en el marco de la mesa técnica del CNR sobre este tema; entre otras.
- No obstante, la Procuraduría hace un llamado para que se priorice la implementación de medidas como: i) el plan de apoyo a la población dispersa; ii) las medidas destinadas a fortalecer la respuesta a las solicitudes allegadas a la SESP; iii) fortalecer el relacionamiento con los miembros del partido FARC y en general los líderes de la reincorporación, dado el alarmante incremento de afectaciones a los excombatientes.

Respecto del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios:

- La Procuraduría destaca la reactivación de las instancias contempladas para la puesta en marcha de las medidas previstas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, no obstante, existe la preocupación frente al desfinanciamiento del Programa y al desconocimiento por parte de las autoridades que tienen competencia en su implementación, lo cual repercute en lograr efectos positivos ante la grave situación de la seguridad de comunidades en zonas rurales del país.
- Persiste la necesidad de abordar la protección con un enfoque de integralidad, en donde el desarrollo de acciones establecidas en otras herramientas de planeación como los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, los PDET, los Planes de Desarrollo Territorial y las estrategias de prevención y protección, se puedan desarrollar con la concurrencia de instituciones del nivel regional y nacional.

Respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

- Al 31 de marzo de 2020, la Defensoría del Pueblo ha emitido 161 Alertas Tempranas y 66 Informes de Seguimiento, remitidos a MinInterior, en calidad de secretaria técnica de la Comisión Intersectorial, para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Asimismo, MinInterior reportó el desarrollo de 213 sesiones para hacer seguimiento y evaluación a las recomendaciones emitidas en las alertas. No obstante, sobre las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría, persisten enormes dificultades debido a: i) la descoordinación de la respuesta estatal; ii) la falta de respuesta oportuna de las autoridades locales como primeros respondientes; y, iii) la creación de escenarios de rendición de cuentas más que de atención y solución de riesgos.
- El déficit presupuestal continúa siendo una limitación, según las autoridades territoriales, para lograr una correcta implementación de las medidas adoptadas para reforzar la seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación, así como, la desarticulación y proliferación de instancias y normatividad en materia de prevención y protección.

Respecto de las acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes y defensores de derechos humanos:

- En cumplimiento de la Directiva 02 de 2017, desde el año 2018 se han desarrollado siete Mesas por la Vida, cuyos resultados más importantes se evidencian en la suscripción del Pacto por la Vida y la campaña Lidera la vida.
- Asimismo, la Procuraduría ha adelantado 31 acciones disciplinarias en el marco de los DDHH, iniciadas por denuncias correspondientes a posibles estigmatizaciones a defensores de DDHH y posibles abusos de poder de la Fuerza Pública, intimidaciones y amenazas a defensores del agua y el medio ambiente y maltratos, y discriminación a defensores de DDHH al interior de establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

- Se destaca el proceso de construcción del Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022) del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras. La implementación de este Plan está a cargo de 28 entidades.
- Se resalta el liderazgo de las organizaciones y plataformas de mujeres a nivel nacional y territorial, que asumieron un rol dinamizador de las acciones propuestas por el Programa en los territorios donde las situaciones de violencia requieren de una respuesta institucional integral.
- Se destaca el avance en el proceso de territorialización del Programa en el departamento del Putumayo y la región de los Montes de María (Sucre y Bolívar), en donde han logrado hacer incidencia para la incorporación de acciones en los Planes de Desarrollo Territorial, definir agendas conjuntas para atender las necesidades en materia de prevención y protección y hacer seguimiento a las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres líderes y defensoras. A juicio de este órgano de control es necesario avanzar en la definición de los lineamientos para la territorialización del Programa.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de siete recomendaciones a tres entidades del orden nacional sobre garantías de seguridad. De éstas, cinco fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere

decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento, en un caso la entidad remitió información pero no asumió una posición sobre la recomendación y sobre la otra recomendación no se recibió información.

Respecto del funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el cumplimiento de sus funciones.

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, convocar con mayor periodicidad la sesión plenaria de la CNGS. Asimismo, avanzar en las convocatorias de reuniones técnicas para discutir asuntos de vital importancia para la comisión, como lo es la política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en calidad de secretaria técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, articular el desarrollo de las Subcomisiones territoriales de la CNGS, con los espacios destinados para garantizar medidas de seguridad, prevención y protección a la población objeto de la directiva. Asimismo, la Procuraduría recomienda hacer un seguimiento efectivo a los compromisos que suman las entidades en dichos espacios.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, avanzar de forma prioritaria en la formulación e implementación de una política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, responsables de homicidios y masacres, que atenten contra defensoras contra defensores/ras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la paz.
- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, avanzar en un plan de acción para el desmantelamiento que articule las acciones de las diferentes instituciones competentes en la materia o convertir la estrategia contenida en la Política de Defensa y Seguridad Ciudadana en un Plan de Acción al que se le pueda hacer seguimiento en cumplimiento del Art. 3 del Decreto 154 de 2017.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho, en coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura, recomienda que el fortalecimiento a las entidades en materia de investigación y judicialización y el incremento en la presencia de jueces especializados

coincidan con los esfuerzos de priorización de las investigaciones que adelanta la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía.

Respecto de la UEI:

- A la Unidad Especial de Investigación (UEI), avanzar en la priorización de casos para lograr mayores resultados en las investigaciones para la identificación e imputación de los autores intelectuales. Asimismo, es fundamental avanzar en el esclarecimiento de las amenazas, a juicio de la Procuraduría los avances investigativos de estos hechos son relevantes para el desarrollo de acciones preventivas y de anticipación a la materialización de afectaciones mayores.
- A la Fiscalía avanzar en el plan de trabajo para la articulación interna entre las diversas dependencias con competencia en investigaciones de las estructuras responsables de los delitos contra líderes y lideresas y excombatientes.

Respecto del funcionamiento del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

- A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, poner en funcionamiento todas las instancias del SISEP, para dar cumplimiento al objetivo de este Sistema de crear y garantizar una cultura de convivencia, tolerancia y solidaridad, que dignifique el ejercicio de la política y brinde garantías para prevenir de cualquier forma de estigmatización y persecución, conforme al Decreto 895 de 2017. En particular las que presentan mínimos avances: Alta Instancia, Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y Comité de Impulso a las Investigaciones.

Respecto al funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP):

- A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en la descongestión de las órdenes de trabajo para atender las solicitudes de medidas de protección de la población en proceso de reincorporación y reducir los tiempos de respuesta del trámite ordinario.
- A la Unidad Nacional de Protección, avanzar en el proceso para proveer los cargos vacantes en la planta administrativa de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP).

Respecto de las medidas de seguridad, prevención y protección para excombatientes de las FARC:

- A la Consejería para la Estabilización aprobar en el marco de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección una ruta de evacuación de emergencia para los casos más complejos de seguridad en los territorios y la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.
- A la Consejería para la Estabilización, y la Agencia para la Reincorporación y Normalización, avanzar en un plan urgente para facilitar el desarrollo de acciones preventivas, de seguridad y protección para los excombatientes ubicados en zonas con mayores riesgos de seguridad, así como, los integrantes del partido FARC o líderes del proceso de reincorporación.
- Al Ministerio de Defensa, avanzar de forma prioritaria en la puesta en marcha de un Plan Soporte de Acompañamiento a la Población Dispersa.

Respecto al Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

- Al Ministerio del Interior, avanzar en el diseño de los planes estratégicos y operativos anuales para la implementación del componente de promotores comunitarios de paz y en el diseño de las estrategias para garantizar a la actividad de denuncia a las organizaciones de derechos humanos en los territorios.
- Al Ministerio del Interior, actualizar los Planes Integrales de Prevención e impulsar la asistencia técnica a las entidades territoriales para que asuman el liderazgo y un rol activo en la implementación del Decreto 660 de 2018.

Respecto del Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales:

- Al Ministerio del Interior, asumir un rol activo de coordinación para la reacción rápida, con el propósito de impulsar la adopción de las recomendaciones e implementar políticas integrales de prevención en las subregiones PDET.
- Al Ministerio del Interior: i) aplicar metodologías para hacer seguimiento a las acciones que se deriven del cumplimiento de las recomendaciones de las alertas; ii) mejorar la dinámica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las

Alertas Tempranas en función de conocer acciones de respuesta más concretas y no informes de gestión de las entidades, lograr una mayor articulación y compromiso de las entidades competentes en temas de prevención y protección; y, iii) cumplir con los informes semestrales de los gestión y avances del sistema de prevención y alerta.

- A las Alcaldías y Gobernaciones, para que implementen las recomendaciones emitidas en las alertas tempranas y acompañen acciones preventivas que permitan anticiparse a la ocurrencia de los hechos y salvaguardar la vida e integridad de la población civil.

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras:

- A la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, para que diseñe un mecanismo de seguimiento periódico a la implementación de las actividades y acciones dispuestas en el Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022).
- Al Ministerio del Interior, para que en su calidad de coordinador de la Política Integral de Prevención y Protección, articule las disposiciones y acciones del Programa Integral de Garantías con las herramientas con que cuentan las entidades territoriales como Planes de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
- A la Unidad Nacional de Protección (UNP), aprobar el “Protocolo de análisis de nivel de riesgo para mujeres líderes y defensoras de derechos humanos”.
- A las 28 entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, para que el Plan de Acción del Programa Integral, tenga un enfoque territorial y se avance en su implementación en las regiones donde se identifiquen situaciones de riesgo para mujeres líderes y defensoras.

## Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas

## Descripción

---

El Acuerdo de Paz plantea la necesidad de encontrar una solución definitiva e integral al problema de drogas ilícitas, con intervenciones públicas integrales con enfoque territorial. En el caso de la sustitución de cultivos de uso ilícito, esta integralidad implica la articulación de la estrategia con la Reforma Rural Integral, RRI en adelante, con el fin de promover una transformación estructural del campo colombiano mediante la provisión de bienes y servicios públicos rurales, así como de la puesta en marcha de políticas que contribuyan a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas con estos cultivos. (Mesa de Conversaciones, 2016).

De esta manera, el punto 4 del Acuerdo de Paz plantea una aproximación integral pero diferenciada al problema de las drogas ilícitas que considera tres dimensiones:

- Programa de Sustitución de Cultivos: Solución para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de cultivos de uso ilícito. Este Programa debe implementarse bajo los principios de la RRI y debe estar articulado con estrategias de seguridad y control territorial que garantice la eficiencia en la implementación.
- Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública: basados en la evidencia con un enfoque de derechos y de salud pública, en el marco de una política basada en la promoción en salud, prevención, tratamiento, rehabilitación y reducción del daño.
- Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos: Bajo el reconocimiento del problema como uno de carácter transnacional y que requiere la cooperación y ayuda internacional, se plantea la necesidad de políticas y programas que desarticulen las organizaciones criminales incluyendo las redes dedicadas al lavado de activos.

Frente a estos componentes, en el Primer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2019, la Procuraduría recomendó al Gobierno Nacional replantear la política de sustitución de cultivos existente, con participación de las comunidades, para lograr tener una mayor eficiencia, cobertura y lograr su articulación con la Reforma Rural Integral. Lo anterior, sin perjuicio del necesario e imperativo cumplimiento de los compromisos asumidos con las familias que actualmente hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y de los acuerdos colectivos suscritos

que no se individualizaron, para lo cual se recomendó por una parte, formular un plan de choque para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la suscripción de los acuerdos individuales y, por otra, diseñar estrategias adicionales para las familias que firmaron acuerdos colectivos y no pudieron ingresar al PNIS.

Además, se hizo énfasis en la necesidad de formular los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo comunitarios y municipales (PISDA) que permitieran el tránsito a economías lícitas y el desarrollo territorial; y en concordancia con esto, se recomendó incluir en la Hoja de Ruta Única (HRU) mecanismos de priorización de intervenciones públicas para las veredas donde opera el PNIS y para las veredas con mayor presencia de cultivos de coca. Por último, se destacó la importancia de avanzar en estrategias para la seguridad territorial y de las comunidades que se acogieron al PNIS.

De igual forma, se resaltó como positiva la aprobación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas mediante la Resolución 089 del MinSalud, y se resaltó la importancia de contar con un sistema de seguimiento para la misma.

De la misma forma, respecto a la solución al fenómeno de producción y comercialización de drogas, se concluyó que la Ruta Futuro plantea en su diseño, una efectiva articulación de todas las estrategias para atacar la totalidad de los eslabones de la cadena de valor de los cultivos ilícitos y en efecto, está alineado con los objetivos e iniciativas del Punto 4 del Acuerdo de Paz. Asimismo, recomendó crear mecanismos claros y eficientes de coordinación interinstitucional que permitan la implementación efectiva de la Política bajo el reconocimiento de la garantía de los derechos de los ciudadanos que habitan estas zonas y con principios de eficiencia en la administración pública.

Para la implementación del Punto 4, el MFMP 2017 estableció un monto indicativo de \$8,3 billones de pesos de 2016, que representan el 6,4% del total de las inversiones estimadas para la implementación del Acuerdo de Paz (\$129,5 billones). Por su parte, en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI) se estimó para el cuatrienio 2018 - 2022 un monto de \$100 mil millones, equivalente al 0,2% de los \$37,1 billones destinados para el mismo propósito.

Dichos recursos corresponden principalmente a inversiones para: i) la estrategia para el desminado en áreas de cultivos de uso ilícito; ii) el PNIS; iii) los Planes de Atención Inmediata, los proyectos productivos para facilitar el tránsito hacia las economías legales, y las obras de

infraestructura social de ejecución rápida; iv) los PISDA; v) el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y vi) la estrategia para el control de insumos (Gobierno de Colombia y FARC, 2018a). En cada sección del presente capítulo se hará referencia a las principales fuentes de financiación y a los niveles de apropiación disponibles. Desde el punto de vista financiero, en el MFMP del año 2017 fueron proyectados recursos para la financiación del punto 4 sobre Solución Integral al Problema de las Drogas por valor de \$8,3 billones de pesos que representaban el 6,4% del costo total de la implementación del Acuerdo durante los 15 años.

Las siguientes secciones presentan los principales resultados del seguimiento realizado por este ente de control entre 2019 y 2020 a cada uno de componentes del Punto 4 del Acuerdo Final, realiza un balance de las recomendaciones emitidas en la vigencia anterior, y se desarrollan nuevas conclusiones y recomendaciones.

Tabla 47. Estructura del Punto 4

 Componentes del Acuerdo	 Normatividad derivada	 Institucionalidad	 Indicadores	 PND 2018-2022
 Componentes del Acuerdo	 Normatividad derivada	 Institucionalidad	 Indicadores	 PND 2018-2022
<p><b>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Condiciones de seguridad, incluyendo desminado humanitario</li> <li>✓ Acuerdos con las comunidades</li> <li>✓ Priorización de los territorios</li> <li>✓ Tratamiento penal diferencial</li> <li>✓ Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo:               <ul style="list-style-type: none"> <li>· Plan de atención inmediata y proyectos productivos</li> <li>· Obras de infraestructura social y de ejecución rápida</li> <li>· Sostenibilidad y recuperación ambiental</li> <li>· Plan de formalización de la propiedad</li> <li>· Planes para zonas apartadas y con baja concentración de la población</li> <li>· Cronogramas, metas e indicadores</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Decreto 896 de 2017:</b> Por el cual se reglamenta el PNIS</p> <p><b>Decreto 362 de 2018:</b> Por el cual se reglamentan las instancias de participación del PNIS</p> <p><b>Ley 1955 de 2019:</b> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” – Artículo 281 parágrafo 4: Traslado del PNIS a la ART</p> <p><b>Decreto 2107 de 2019:</b> “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones”- Artículo 1º Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como parte de la estructura de la Agencia.</p> <p><b>Circular 003 de 2020:</b> Plan de choque para la resolución de la situación de personas suspendidas del Programa.</p>	<p><b>Consejería para la Estabilización y Consolidación</b></p> <p><b>Artículo 281 del PND 2018-2022:</b> Tránsito del PNIS a la Agencia Renovación Territorio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Junta de Direccionamiento Estratégico.</li> <li>-Consejo Permanente de Dirección</li> <li>-Consejos Asesores Territoriales</li> <li>-Consejos Municipales de Planeación</li> <li>-Consejos Municipales de Seguimiento y Evaluación y</li> </ul> <p><b>Agencia de Renovación del Territorio</b></p> <p><b>2019:</b> Tránsito de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito a la ART, mediante Decreto 2107 de 2019. Artículo 6°. Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, como dependencia con autonomía administrativa y financiera, de la ART.</p> <p><b>Agencia Nacional de Tierras</b></p> <p><b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Parques Nacionales Naturales</b></p> <p><b>Ministerio de Salud y Protección Social</b></p> <p><b>Ministerio de Educación Nacional</b></p> <p><b>Ministerio de Trabajo</b></p>	<p><b>47 indicadores del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 terminaban antes de 2018</li> <li>• 8 terminan en 2019</li> <li>• 21 terminan en 2022</li> <li>• 10 terminan en 2031</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 metas trazadoras.</li> <li>• 23 temáticos.</li> <li>• 13 indicadores étnicos.</li> <li>• 8 de género.</li> </ul> <p><b>35 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI</p>	<p><b>Pacto por la Construcción de Paz</b></p> <p><b>3 metas</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado <b>Meta cuatrienio: 100%</b></li> <li>✓ Áreas de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución <b>Meta cuatrienio: 50.000</b></li> <li>✓ Porcentaje de municipios libres de sospecha de minas antipersonal <b>Meta cuatrienio: 81,46%</b></li> </ul>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>	
		<b>Resolución 004 de 2020:</b> lineamientos de seguridad para beneficiarios del Programa	<b>Ministerio de Justicia</b> <b>Oficina del Alto Comisionado para la Paz</b>		
<b>Prevención del Consumo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas</li> <li>✓ Revisión y ajuste participativo de la política frente al consumo de drogas</li> <li>✓ Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional</li> <li>✓ Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelantan en materia de consumo</li> </ul> Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas	<b>Resolución 089 de 2019:</b> Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas  <b>Conpes 3992 de abril 2020</b> Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia	Ministerio de Salud y Protección Social  Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud <sup>147</sup>	<b>14 indicadores del Plan Marco de Implementación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 terminaban antes de 2018</li> <li>• 2 terminan en 2019</li> <li>• 5 terminan a 2022</li> <li>• 4 terminan a 2031</li> </ul> Estos se clasifican así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 temáticos.</li> <li>• 3 indicadores étnicos.</li> <li>• 4 género.</li> </ul> <b>16 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI	<b>Prevención del Consumo</b>
<b>Solución al fenómeno de producción y comercialización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reducción de drogas para los mercados internos y externos</li> <li>✓ Desarticulación de estructuras criminales</li> <li>✓ Afectación a las economías y rentas criminales.</li> </ul>	<b>Ruta Futuro:</b> Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022.  <b>Decreto 2278 de 2019</b> que reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018 en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de	Ministerio de Justicia  Ministerio de Defensa  Fiscalía General de la Nación  Secretaría de Transparencia	<b>13 indicadores del Plan Marco de Implementación:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 terminaban a 2018</li> <li>• 1 termina en 2019</li> <li>• 4 terminan a 2022</li> <li>• 6 terminan a 2031</li> </ul> Estos se clasifican así: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 indicadores étnicos.</li> </ul>	<b>Pacto por la Legalidad</b>  <b>3 indicadores</b> en PND 2018-2022  ✓ Cultivos ilícitos erradicados por la Fuerza Pública

<sup>147</sup> Organismos de dirección, vigilancia y control: Ministerios de salud y trabajo, Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, Superintendencia Nacional en Salud, Organismos de administración y financiación: Entidades promotoras de salud, direcciones seccionales, distritales y locales de salud, Fondo de solidaridad y garantía. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, públicas, mixtas o privadas.

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial</li> </ul>	<p>2019, en lo relacionado con Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), entre otras disposiciones.</p>	<p>Ministerio de Relaciones Internacionales</p> <p><b>Instancias:</b></p> <p>Consejo Nacional de Estupefacientes</p> <p>Consejo Nacional de Seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 temáticos.</li> </ul> <p><b>15 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI</p>	<p><b>Meta cuatrienio: 280.000 hectáreas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Organizaciones criminales tipo A+B desarticuladas</li> <li><b>Meta cuatrienio: 12</b></li> <li>✓ Estudios realizados por el Observatorio de Drogas de Colombia</li> <li><b>Meta cuatrienio: 20</b></li> </ul>

Fuente: elaboración propia

## Indicadores PMI

---

El Punto 4 tiene 74 indicadores en el PMI, 3 de los cuales son metas trazadoras. 45 indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020.

- A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:
- 35 (77%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIIPO.
- 10 (23%) indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO.
- 21 (46%) tienen un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP, dos de los cuales corresponden a metas trazadoras del punto.
- 33 (73%) sobre el número total reportado arriba presentan avances en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2019.

Los indicadores de los enfoques transversales de género (13) y étnico (16) no son objeto de análisis del presente informe, ya que contarán con análisis posteriores específicos. Por este motivo, no se contará con revisión de ficha técnica de SIIPO.

A juicio de este ente de control, de los 15 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 7 (46,6%) no se han cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIIPO por las entidades responsables.

## Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

---

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) es una de las apuestas más ambiciosas que planteó el Acuerdo de Paz. Su articulación con la RRI, es la base sobre la cual se busca llevar a cabo la transformación estructural del campo en donde se reconoce el territorio como el núcleo de problemáticas asociadas a la desigualdad, la pobreza y la debilidad institucional, agravadas por la persistencia del conflicto y la violencia.

El PNIS fue reglamentado a través del Decreto Ley 896 de 2017. Además cuenta con el Decreto 362 de 2018 que regula sus instancias de participación, y con el Decreto 2107 de 2019 que crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) en la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Para su seguimiento se cuenta con 47 indicadores en el Plan Marco de Implementación (PMI).

El Programa tiene por objetivo ofrecer oportunidades de desarrollo social y económico para las comunidades que se han visto afectadas por las dinámicas de los cultivos ilícitos. Lo anterior, a través de la erradicación voluntaria que se acompaña con la generación de proyectos productivos sostenibles, el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y la provisión de bienes y servicios públicos a través de un proceso que implica la participación de las comunidades.

Para la implementación del PNIS, se estableció la ruta de acción que se describe a continuación:

**Tabla 48. Componentes del PNIS**

Componente	Descripción
Firma de acuerdos colectivos	Documento mediante el cual los territorios manifestaron la voluntad de sustituir cultivos ilícitos.
Firma de acuerdos individuales:	Documento formal en el cual cada una de las familias, de manera individual, manifestó su voluntad y compromiso con la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos. Los compromisos firmados que acogen al beneficiario y a todo su núcleo familiar son: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar sustitución voluntaria y concertada de los cultivos ilícitos de su propiedad en un plazo máximo concertado, contados a partir de la realización del primer pago de la atención inmediata.</li> <li>2. Participar activamente en la construcción, ejecución y seguimiento al PNIS lo cual incluye el establecimiento de proyectos productivos que permitan el tránsito a economías lícitas.</li> <li>3. Promover el control social en búsqueda de vigilar el cumplimiento de lo acordado.</li> <li>4. Informar oportunamente las situaciones que afecten el cumplimiento de lo acordado.</li> </ol>
Plan de Atención Inmediata	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Primer pago: Una vez se realiza el primer monitoreo, se procede con el primer pago a las familias beneficiarias por un valor de \$2 millones de pesos que corresponden a dos meses.</li> <li>2. Verificación: Posteriormente y de acuerdo con el periodo de tiempo acordado, entre el Gobierno y la Comunidad, se realiza la verificación de la erradicación. Según el cronograma, en este mismo momento se da inicio a la asistencia técnica establecida por 24 meses.</li> <li>3. Segundo pago: Una vez verificada la erradicación, se realiza el segundo pago. Estos pagos continúan hasta llegar a la entrega de \$12 millones de pesos que corresponden a 12 meses de pago.</li> <li>4. Inversión en un proyecto de seguridad alimentaria por un valor de 1.800.000 por familia por una sola vez.</li> <li>5. Inversión en un proyecto productivo de ciclo corto por familia, por un valor de 9 millones de pesos, por una sola vez.</li> <li>6. Inversión en un proyecto productivo de ciclo largo, por familia, por un valor de 10 millones de pesos, por una sola vez, una vez se cuente con el respectivo plan de inversión.</li> <li>7. Se contará con asistencia técnica, aplicando los criterios de la RRI.</li> </ol>
Plan de Atención Comunitario	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obras de infraestructura social y ejecución rápida.</li> <li>2. Programa de guarderías rurales para la atención a la primera infancia.</li> <li>3. Programa de construcción y dotación de comedores escolares y suministro de víveres para garantizar los desayunos a toda la población escolar de los territorios afectados.</li> <li>4. Programas para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la RRI.</li> <li>5. Programas contra el hambre para la tercera edad</li> </ol>

Componente	Descripción
	6. Programas para la superación de la pobreza y generación de ingresos.
Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alterativo – PISDA	Teniendo como base las propuestas de las asambleas comunitarias se formularían los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alterativo (PISDA).
Plan de formalización de la propiedad	En áreas donde se cumplan los compromisos de sustitución, se acelerarán los procesos de formalización en los términos establecidos en el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad.
Estrategias para PNN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de sustitución para la erradicación de cultivos en PNN, que garanticen el bienestar de la comunidad y la preservación y la conservación.</li> <li>• Acciones de recuperación y adecuación de suelos y mitigación de daños ambientales</li> <li>• Proyectos de protección ambiental y productivos</li> </ul>
Estrategias para la conservación y la sostenibilidad	

Fuente: Acuerdo de Paz, Decreto Ley 896 de 2017; Formularios de vinculación de beneficiarios del PNIS<sup>148</sup>.

Este análisis tiene como punto de partida las conclusiones y recomendaciones emitidas por este ente de control sobre el Programa en el Primer Informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, con corte a marzo de 2019 (PGN, 2019).

En ese informe, la Procuraduría identificó que el PNIS presentaba importantes fallas de focalización, planeación y de programación presupuestal, que impidieron llegar a todas las comunidades que cumplían con los criterios y a todos los territorios con altas densidades de coca, y que limitaron los propósitos establecidos en el Acuerdo de Paz de integrar la sustitución a la RRI. Se identificó que éste se había transformado en un Programa centrado en subsidios condicionados, sin lograr mayores avances en la asistencia técnica y la formulación y ejecución de proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo. Tampoco contaba con estrategias definidas para la seguridad de beneficiarios del PNIS y las comunidades.

En el Segundo Informe de avances en la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020, se reitera que el PNIS aún no ha logrado superar su focalización exclusiva en los pagos de asistencia alimentaria, ni ha logrado realizarlos de forma articulada y complementaria con la asistencia técnica, los proyectos de seguridad alimentaria y con los proyectos productivos de

<sup>148</sup> Los formularios de vinculación de núcleos familiares y de establecimiento de compromisos para la sustitución voluntaria y concertada de cultivos de uso ilícito del PNIS, establecen los tiempos y los montos para la ejecución de cada uno de los componentes del PAI familiar. Estos valores no se evidencian ni en el Acuerdo de Paz ni en el Decreto 896 de 2017.

ciclo corto y de ciclo largo. También se identifica que el PNIS aún tiene retos para lograr niveles de articulación intersectorial que permitan realizar intervenciones claves como el desarrollo de obras de infraestructura social y ejecución rápida, la atención integral a la primera infancia, la generación de opciones laborales, y los programas de superación de la pobreza contenidos en el Plan Comunitario. Tampoco se ha logrado la articulación plena con los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que evidencie apuestas de transformación estructural para las comunidades de los territorios donde se implementa el PNIS, ni un funcionamiento efectivo de las instancias de participación del Programa. Asimismo, los avances en materia de formalización de tierras son limitados.

No obstante, la Procuraduría reconoce que la creación de la Dirección de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (DSCI) en la ART ha traído cambios positivos en la institucionalidad del PNIS. Se ha realizado un análisis crítico del funcionamiento del Programa hasta 2019, y con base en ello, se han desarrollado lineamientos para la puesta en marcha de componentes para PNN, Zonas de Reserva Forestal, para ejecutar el Programa Formalizar para Sustituir, y para la seguridad de comunidades PNIS. También se contrató a un nuevo operador técnico para la asistencia técnica e implementación de proyectos de seguridad alimentaria y productivos, y para la formulación de Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) en territorios no PDET. Además, se desarrollaron los lineamientos para formular estrategias de sustitución “Hechas a la medida” que, en caso de consolidarse, podrían desarrollar opciones de sustitución para comunidades que contaban con voluntad de sustitución, y no lograron ingresar al programa por las barreras ya mencionadas. Además, se puso en marcha un plan de choque para resolver la situación de 8.679 personas que se encontraban suspendidas del PNIS a 31 de marzo de 2019, y que debía finalizar en marzo 2020 pero se extendió debido a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

Preocupa a la Procuraduría que estas gestiones no han venido acompañadas de una iniciativa gubernamental de ajustar el PNIS, que cuente con los recursos necesarios para llegar a todo el territorio afectado por la presencia de cultivos y que se base, como lo establecía el Acuerdo de Paz, en la necesidad de proveer bienes y servicios públicos. El PNIS, tal y como fue implementado, no ha logrado avanzar en la totalidad las metas establecidas en el PMI para 2020 y en el PND para el 2022, a pesar que las familias han erradicado voluntariamente 41 mil de las 50 mil hectáreas establecidas como meta en el PND 2018-2022, y con un porcentaje de resiembra del 0.2% según UNODC (UNODC, 2020). De igual

forma, se ha presentado un descenso de 9% en las hectáreas con cultivos de coca entre 2018 y 2019 a nivel, al pasar de 169.000 en el primer año a 154.000 en el segundo.

Durante la elaboración del presente informe, la DSCI alertó a este ente de control sobre la reducción del presupuesto del Programa para la vigencia 2020, e indicó tampoco contar con programación de recursos para implementar los nuevos modelos de sustitución. Lo anterior, lleva a este de control a insistir ya no solo en la necesidad de reformular el PNIS, sino de impulsar una discusión con todas las entidades competentes en el Estado colombiano sobre imperativa necesidad garantizar las condiciones para adelantar procesos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, tal y como lo estipuló el Acuerdo de Paz.

La siguiente sección presenta los avances y dificultades del PNIS durante el periodo 2019-2020, a partir de ocho ejes de análisis<sup>149</sup>: A) Institucionalidad; B) Focalización, C) Plan de Atención Inmediata para familias; D) Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA); E) Plan de Atención Comunitario; F) Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS; G) Formalización de la propiedad; H) Estrategias para áreas de especial importancia ambiental; I) Enfoque étnico; J) Modelos de sustitución hechos a la medida; y K) Temas presupuestales. Así mismo, en esta se presentarán los resultados del seguimiento a la puesta en marcha de acciones para acoger las recomendaciones emitidas por la Procuraduría.

## Avances y dificultades

---

### Institucionalidad

Entre 2019 y 2020 se realizaron ajustes en la institucionalidad encargada de la coordinación e implementación del PNIS. En noviembre de 2019, se expidió el Decreto 2107 por medio del cual se modificó la estructura de la ART y se creó la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), como una dependencia de la entidad con autonomía administrativa y financiera dentro de esta<sup>150</sup>. De acuerdo con lo anterior, a partir de noviembre de 2019, la coordinación interinstitucional para el cumplimiento del PNIS, así

---

<sup>149</sup> Este capítulo muestra los avances y dificultades que hasta el momento se han presentado en la implementación del PNIS, con en información reportada por entidades como DSCI, Consejería para la Estabilización y la Consolidación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, Agencia Nacional de Tierras, ICBF y Ministerio del Trabajo. De igual forma, cuenta con información de reportes de UNODC, y otros actores que realizan seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz y del seguimiento que en función de sus facultades legales y constitucionales realiza la Procuraduría.

<sup>150</sup> La Agencia de Renovación del Territorio fue trasladada como entidad adscrita al sector presidencia a través del Decreto 1784 de octubre de 2019.

como de otros programas de sustitución voluntaria, es competencia de la DSCI de la ART, en articulación con otros sectores con indicadores asociados en el PMI. A la fecha, en 13 de los 14 departamentos donde se implementa el PNIS, la DSCI cuenta con coordinadores en propiedad. Solo el departamento de Guainía no contaba con esta figura.

El PMI contempla un indicador asociado a la institucionalidad del PNIS, denominado Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, creado e implementado (D.265), que cuenta con fecha fin a 2020 y un avance del 100% según reportes del SIIPO<sup>151</sup>. No obstante, y aunque este ente de control comparte que existe un nivel de avance en su implementación, también considera necesario un análisis en profundidad de la ejecución y cumplimiento de los compromisos asumidos con las comunidades.

La Procuraduría reconoce que, en el marco de este ajuste institucional, la DSCI ha realizado acciones para cualificar su gestión documental, ha fortalecido su equipo jurídico para dar respuesta a los requerimientos de los beneficiarios del Programa y de la ciudadanía, y está formalizando los procedimientos administrativos y jurídicos requeridos para la ejecución del PNIS. Esto último, se expresa con la expedición de resoluciones internas y circulares de trabajo como la Circular 003 de 2020 para la resolver los casos de suspensión de beneficiarios, y con la Resolución 004 de 2020 con los lineamientos de seguridad para beneficiarios del Programa.

Aunque la Procuraduría reconoce que el traslado del PNIS a la ART representa una oportunidad para su articulación con los PATR, también evidencia que la coordinación aún no se materializa efectivamente en gestión de oferta para los núcleos veredales del PNIS ni en los procesos de seguimiento y documentación de la Agencia.

Asimismo, se identificó que la información de avances del PNIS no está disponible en la página web de la ART. Según se ha informado a este ente de control, la ciudadanía solo puede acceder a información desagregada a través de derechos de petición, aún cuando se trata de información que no cuenta con niveles de reserva y confidencialidad, por lo que se hace un llamado para garantizar acceso periódico y público a la información de avance del Programa. Actualmente, el Sistema de información del PNIS funciona con usuarios y claves asignados por la gerencia del sistema, y solo se cuenta con el reporte público trimestral que publica el Gobierno con UNODC, y recientemente con los informes de Sustitución con Legalidad.

---

<sup>151</sup> Este indicador se encuentra en 100% en tanto mide la creación del Programa y la elaboración de 3 informes de avance.

a) *Instancias de participación e institucionalidad regional*

Según información de la DSCI, entre enero de 2019 y marzo de 2020 se realizaron 243 sesiones de las instancias de participación creadas por el Decreto 362 de 2018, de las cuales 226 ocurrieron en el primer año y 17 en el segundo. Los departamentos de Caquetá y Guaviare sumados concentraron el 48% de las sesiones realizadas en estos dos años; mientras que el departamento de Nariño, que concentra el 16% de los beneficiarios del PNIS a nivel nacional, solo registró dos sesiones en 2019 y ninguna en 2020. De igual forma se informó que no se han llevado a cabo sesiones de las instancias nacionales del PNIS como el Consejo Permanente de Dirección y del Comité de Direccionamiento Estratégico, pues se estaba adelantando un proceso de validación de los representantes de las organizaciones que lo componen.

**Tabla 49. Número de sesiones de las instancias de participación del PNIS 2019-marzo 2020**

Departamento	Número sesiones
CAQUETA	79
GUAVIARE	37
ANTIOQUIA	22
META	22
PUTUMAYO	22
VALLE DEL CAUCA	20
CORDOBA	15
CAUCA	8
BOLIVAR	7
ARAUCA	3
NORTE DE SANTANDER	3
VICHADA	3
NARIÑO	2
<b>Total general</b>	<b>243</b>

Fuente: DSCI (Marzo 2020), elaboración propia.

Si bien la DSCI indica que las instancias sesionan en función de las dinámicas de cada territorio, múltiples beneficiarios han informado que la ausencia de sesiones o su falta de periodicidad impide solucionar de forma ágil y oportuna los cuellos de botella en la ruta del PNIS y conocer la programación de las actividades subsiguientes. En Tumaco, por ejemplo, que cuenta con más de 16 familias beneficiarias, las instancias no funcionan desde mayo de 2019. También han indicado que las instancias se han alejado de su naturaleza de espacios

de deliberación, planeación y seguimiento comunitario, a lo que se suma la dificultad de discutir temas de desarrollo territorial debido a los atrasos en la ejecución de los proyectos productivos y en la formulación de los PISDA en todas las regiones. De igual forma, y como lo ha reportado el Instituto Kroc, algunas de estas sesiones se han convertido en espacios de socialización de decisiones tomadas en el nivel nacional y no en espacios de construcción conjunta con los beneficiarios del Programa (Instituto Kroc, 2020).

A juicio de este ente de control, se hace necesario entonces establecer unos criterios mínimos para identificar cuándo debe sesionar cada una de las instancias o establecer un mínimo de sesiones al año según su naturaleza, que genere la certeza en los beneficiarios de que contarán con los espacios participativos para dialogar sobre la ejecución del Programa. De igual forma, se considera necesario desarrollar mecanismos y metodologías innovadoras que permitan retomar las sesiones de las instancias participativas en el marco del COVID19, con un enfoque de construcción colectiva para la puesta en marcha de proyectos productivos con el nuevo operador, los avances del plan de choque para resolver suspensiones, y los avances en modelos de sustitución en ZRF Tipo A, PNN y formalización de tierras.

## Focalización

Según el Punto 4.1.3.5 del Acuerdo de Paz, el PNIS tiene una cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados según los siguientes criterios: i) Zonas priorizadas en el marco de los PDET; ii) Zonas con densidad de cultivos de uso ilícito y de población; iii) Parques Nacionales Naturales; y iv) territorios con comunidades que, aunque no se encuentren dentro de los territorios, se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

Con respecto a estos criterios, en el Informe del año anterior la Procuraduría había identificado que, en 2017, el PNIS logró llegar a 11 de los 16 municipios con más de 2.000 hectáreas de coca, reportadas en el Censo de cultivos de coca de 2016. En esos 11 municipios, el Programa estableció una línea de base de 23.853 hectáreas de coca, del total de 70.824 hectáreas reportadas en dichos municipios<sup>152</sup>. Así, en su momento de arranque, el PNIS sólo estaba cubriendo el 27,84% del área afectada en los 16 municipios críticos y el 33,67% de los cultivos de los 11 municipios PNIS en los que había más coca.

---

<sup>152</sup> Cabe señalar que durante los ejercicios de verificación de erradicación de cultivos de usos ilícito, realizada por UNODC, se identificó que en algunos municipios como San Vicente del Caguán, Mesetas, Anorí, Puerto Rico (Caquetá), Bolívar, Puerto Concordia, Arauquita, Dagua, Dovia, Miranda y Uribe la línea de base reportada era superior al total de hectáreas cultivadas según el SIMCI con corte a 2016.

La Procuraduría también identificó que la cobertura del PNIS en algunos municipios fue parcial, pues 17 municipios reportaron una línea base menor al 50% de los cultivos registrados en el censo SIMCI de 2016. Se trata de los municipios de El Tambo, Miraflores, Puerto Rico (Meta), Tibú, Sardinata, Valle del Guamuez, San Miguel, Mapiripán, El Retorno, San José del Fragua, Puerto Asís, Piamonte, Puerto Leguízamo, Puerto Caicedo, Villagarzón, Ipiales y El Doncello.

Sumado a lo anterior, varios municipios cubiertos parcialmente por el PNIS contaban con acuerdos colectivos de sustitución voluntaria, que involucraban a más familias de las que en efecto lograron ingresar al Programa. Según datos de la Consejería para la Estabilización, entre 2017 y 2018 se firmaron 107 acuerdos colectivos para la sustitución con 188.030 familias estimadas<sup>153</sup>; sin embargo, aproximadamente 87.182 no lograron ingresar al PNIS (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020). Este es el caso, por ejemplo, de municipios como Ituango (Antioquia), Tibú, Sardinata (Norte de Santander), Puerto Asís y San Miguel (Putumayo) en donde confluyen familias beneficiarias del PNIS y comunidades que no cuentan con alternativas de sustitución. En 2020, parcialidades de estos municipios han sido focalizadas por la Fuerza Pública para efectuar acciones de erradicación forzada, generando amplias líneas grises, dificultades y tensiones con las comunidades por la aparente ausencia de coordinación entre las distintas medidas para la reducción de los cultivos. En efecto, en 2020, se ha visto un aumento en las movilizaciones de comunidades campesinas alrededor de las operaciones de erradicación forzada realizadas durante aislamiento preventivo por el COVID19 (Garzón, 2020) (Cruz, 2020)<sup>154</sup>, quienes demandan oportunidades de sustitución.

Sobre este último tema, el Punto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz estableció unos lineamientos para la coordinación secuencial de las medidas para a la reducción de cultivos de uso ilícito, que fueron reiterados por la Corte Constitucional a través del Auto 387 de

---

<sup>153</sup> De acuerdo con Informe de Gestión del PNIS con corte a 31 de diciembre de 2019, los documentos de los Acuerdos colectivos no cuentan con listado de familias que suscriben los acuerdos colectivos; por lo que las cifras hacen referencia a información indicativa (algunas veces subestimada, y otras sobreestimada o no reportada) entregada por los representantes de la comunidad sobre el posible número de familias en las veredas incluidas en el acuerdo colectivo.

<sup>154</sup> Según denuncias recibidas por la PGN en el marco de su función preventiva, que coinciden con análisis de centros de pensamiento como la FIP y DeJusticia estos hechos han tenido en común la incertidumbre sobre los protocolos para la prevención del contagio acogidos por la Fuerza Pública durante las erradicaciones forzadas, las confrontaciones violentas entre comunidades y fuerza pública que en 2020 han dejado las muertes de al menos cuatro personas en el país y las dificultades de la organizaciones defensoras de derechos humanos para realizar acompañamiento humanitario en el contexto de la pandemia y de las organizaciones para instaurar denuncias.

2019, de seguimiento a la Sentencia T-236 de 2017, al pronunciarse sobre la reanudación de las aspersiones aéreas con glifosato<sup>155</sup>.

El Punto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz indica que:

En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades por persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades. En los casos que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito.

Las limitaciones en la focalización territorial y poblacional del PNIS y la ausencia de opciones adicionales para la sustitución, sumados a la meta de erradicación forzada de 70 mil hectáreas anuales establecida en el PND 2018-2022, revelan la profunda necesidad de impulsar un debate de fondo sobre los objetivos que se espera alcanzar con las diferentes estrategias con que cuenta Colombia para reducir los cultivos de uso ilícito, que genere medidas acordes de articulación interinstitucional.

MinDefensa, la DSCI y MinJusticia han informado que la articulación de acciones para la disminución de los cultivos se realiza en el marco de los Puestos de Mando Unificado (PMU), en donde la DSCI entrega a la Ministerio de Defensa, las coordenadas de los territorios reportados para la erradicación voluntaria y de donde se firmaron acuerdos colectivos que no se lograron individualizar. De igual forma, la coordinación también se promueve con las Categorías de Intervención Territorial (CIT) de la Política Ruta Futuro, que definen los territorios y los tipos de erradicación a realizar: Zona de Manejo Especial -CIT1 (resguardos, consejos comunitarios, PNN y Ley Segunda), la Zona de Libre Intervención -CIT2 (Zonas con densidad de más de 8 ha, permanentemente afectadas, a menos de 15 km de un centro

---

<sup>155</sup> Según el Auto 387 de 2019, “la decisión deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo” (Auto 387 de 2018 de seguimiento a la Sentencia T-236 de 2017).

poblado), y las Zonas de interés estratégico -CIT3 (Frontera terrestre, integración productiva, zonas de amortiguamiento y otras SINAP).

En concepto de este ente de control, aunque el PMU y las CIT contribuyen a que diferentes entidades competentes cuenten con reglas de juego para la toma de decisiones, aún se requiere de un mayor rol por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, como instancia coordinadora de la Política de Drogas, para realizar un debate sobre la redefinición y los alcances de los programas de sustitución y erradicación existentes, de tal modo que se abra la posibilidad de que comunidades que manifestaron su voluntad de participar en el PNIS a través de acuerdos colectivos, puedan hacerlo así como comunidades a donde no llegó la oferta del PNIS. En el mismo sentido, es importante que se amplié la oferta en materia de sustitución voluntaria para los pueblos y comunidades étnicas que por falta de un enfoque étnico quedaron fuera de la oferta de sustitución en el marco del PNIS.

Con corte a mayo 31 de 2020, la Procuraduría desconocía una propuesta integral de Gobierno para ajustar el PNIS que permita superar las dificultades identificadas en su diseño e implementación y avanzar en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, en el sentido de llegar a los demás territorios del país con alta densidad de cultivos de coca. Adicionalmente, como se verá en la sección presupuestal, la disponibilidad de recursos destinados para la sustitución no será suficiente para cumplir las metas establecidas para 2020 en el PMI y para 2022 en el PND, lo que se ha visto agravado por las restricciones presupuestales en el marco de la pandemia del COVID-19.

En este contexto, el Gobierno ha abierto la puerta para desarrollar estrategias de sustitución Hechas a la Medida, que le apuntarán a iniciativas productivas sostenibles para la generación de ingresos, articuladas con encadenamientos productivos y/o cadenas de valor regionales, para el desarrollo territorial. Al momento de publicación del informe, el desarrollo de estos modelos es incipiente, y preocupa que su financiación y ejecución dependan de la concurrencia de esfuerzos y recursos de las autoridades territoriales, privados y cooperación.

Adicional a este modelo, se expidieron lineamientos técnicos y metodológicos para ejecutar las estrategias contenidas en los numerales 4.1.3.6 (Secciones c y d) y 4.1.4 del Acuerdo de Paz. Por un lado, se cuenta con los lineamientos del modelo de sustitución denominado Territorios para la conservación en áreas ambientalmente estratégicas, en coordinación con MinAmbiente y PNN. Por otro lado, se encuentran los lineamientos de

“Formalizar para sustituir”, en articulación con la ANT. Cabe señalar que, al igual que las estrategias hechas a la medida, estos modelos están sujetos a la consecución de recursos para su financiación.

El panorama anterior evidencia la urgencia de adelantar los debates requeridos en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes sobre las garantías existentes en la actualidad para formular y ejecutar procesos de sustitución de cultivos ilícitos sostenibles; bajo el entendido de que la sustitución es la única medida de reducción de cultivos de uso ilícito que ha demostrado cumplir con el doble objetivo de brindar a las comunidades opciones legales de generación de ingresos y condiciones de vida dignas, y de eliminar los cultivos de coca con una tasa de resiembra del 0,2% como ha demostrado el PNIS<sup>156</sup>.

### Tratamiento penal diferencial

El Punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz, establece el compromiso del Gobierno de tramitar los ajustes normativos necesarios para el tratamiento penal diferencial a pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el uso de cultivos ilícitos. En este sentido, se cuenta con un indicador en el PMI para la elaboración de un Documento con propuesta de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial (D.267), cuya fecha de vencimiento era 2017. En febrero de 2020, en respuesta a las recomendaciones emitidas por este ente de control frente a la necesidad de avanzar con el mencionado proyecto en el Informe de avances en la implementación del Acuerdo de Paz, el Ministerio de Justicia informó haber presentado tres proyectos de ley sobre el asunto ante el Congreso, motivo por el cual el indicador cuenta con un 100% de cumplimiento, aunque ninguno de estos se encuentre en curso.

Posteriormente, MinJusticia informó a este ente de control que, a marzo de 2020, se encontraba en elaboración un nuevo proyecto de ley para reglamentar la materia, cuyos contenidos serán sometidos a comentarios y aprobación del Comité Técnico de Política Criminal en los meses de junio y julio de 2020, previo a su discusión por el Consejo de Política Criminal.

---

<sup>156</sup> Entre 2018 y 2019 se presentó un descenso del 9% en las hectáreas con cultivos de coca a nivel nacional, al pasar de 169 mil en el primer año a 154 mil en el segundo. También se presentó una reducción del 13% en los municipios donde opera el PNIS al pasar de 109.569 hectáreas en 2018 a 94.900 en 2019.

De igual forma, se conoció que durante la primera legislatura del 2020 se encuentra en segundo debate en Senado el proyecto de Ley 039 de 2019, de iniciativa de la bancada del partido FARC, “por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este, de acuerdo con las disposiciones del Punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz y del Artículo Transitorio 05 del Acto Legislativo 01 de 2017”.

### Plan de Atención Inmediata

Con corte a marzo 31 de 2020, el PNIS continúa teniendo un universo de 99.097 beneficiarios ubicados en 14 departamentos y en 56 municipios. Cabe recordar que, del total de familias beneficiarias, el 68% (67.251) se inscribieron como cultivadoras, el 15% como no cultivadoras (14.989), y el 17% (16.857) como recolectoras o gestoras comunitarias<sup>157</sup>.

Los departamentos con mayor porcentaje de beneficiarios son Putumayo con el 20,5% (20.331), Nariño con el 17% (17.235), Caquetá con el 13% (12.951) y Antioquia con el 12% (11.778). Por su parte, los departamentos con el menor porcentaje de beneficiarios son Guainía, Arauca y Vichada que en conjunto suman el 1,4% de las familias. Además, 10 de los 56 municipios PNIS concentran el 50% del total de población beneficiaria con acuerdos individuales. Tumaco concentra el 17% (16.568), Orito el 5% (4.754), Puerto Asís con 5% (4.506), Tarazá con 4% (4.120) San José del Guaviare con 4% (3.985), Puerto Guzmán con 4% (3.586), Tierralta con 3% (3.112), La Montañita con 3% (3.008), Briceño con 3% (2.717) y Tibú con 3% (2.698).

Según el seguimiento realizado por este ente de control, a pesar de los esfuerzos realizados para ajustar la arquitectura institucional del PNIS, en 2019 y comienzos de 2020 el Programa no ha logrado superar su focalización en los pagos de asistencia alimentaria inmediata y en los proyectos de auto sostenimiento o de seguridad alimentaria, ni ha logrado realizarlos de forma articulada y complementaria con la asistencia técnica para los proyectos productivos de ciclo corto y largo requeridos para dar sostenibilidad al proceso de sustitución de cultivos.

---

<sup>157</sup> Este dato es relevante en tanto los dos primeros grupos tienen una ruta de sustitución diferente a la de la población ex recolectora o gestora comunitaria. Sin embargo, como se detalla más adelante, en algunos casos el tipo de vinculación que reportaron los beneficiarios en el formulario de ingreso al programa no correspondía con la actividad encontrada durante la verificación realizada por UNODC.

A continuación, se presentan los principales retos y dificultades para ejecutar el Plan de Atención Inmediata (PAI). En una primera parte, se describe el estado de vinculación de las familias al PNIS, en la que se señalan además de las cifras, las principales razones jurídicas de suspensión y exclusión de los beneficiarios del Programa, las cuales obedecen al protocolo de vinculación del PNIS que establece el procedimiento administrativo para resolver las inconsistencias de información o los casos de incumplimientos de las personas vinculadas. En la segunda parte, se aborda el nivel de ejecución y los problemas asociados a los pagos de asistencia alimentaria inmediata y los proyectos de seguridad alimentaria. En la tercera parte, se muestran los pocos avances y las dificultades en la implementación del componente relacionado con los proyectos productivos de inversión de ciclo corto y largo. En la cuarta parte, se hace un breve análisis de la situación de los recolectores que evidencia que la ruta de atención a estas personas es la que mayor rezago presenta de implementación.

### Estado de los beneficiarios:

De acuerdo con el protocolo de procedimiento administrativo definido para la implementación del PNIS, el estado de vinculación de los núcleos familiares se define a partir de criterios como: i) las condiciones de beneficiarios establecidas en artículo 6º del Decreto Ley 896 de 2017; ii) los requisitos señalados en los formularios de vinculación al PNIS, y iii) al grado de cumplimiento de los compromisos como: la erradicación voluntaria del cultivo ilícito, no resiembra de este, no involucrarse en labores asociadas a la producción y comercialización de drogas ilícitas y la participación activa en las actividades requeridas para la ejecución del programa.

En ese marco, la DSCI ha definido cuatro tipos de estados para las familias beneficiarias del PNIS así: i) Activas<sup>158</sup>, ii). Excluidas<sup>159</sup>, iii) Suspendidas<sup>160</sup> y iv) En validación para el ingreso al programa<sup>161</sup>.

Con corte al 31 de marzo de 2020, del total de núcleos familiares con acuerdos individuales (99.097), el 72% se encontraban activos, el 10% en trámite de requisitos para su

---

<sup>158</sup> Las familias activas corresponden aquellas que, de acuerdo con los ejercicios de verificación y monitoreo, cumplieron con la totalidad del compromiso de erradicación de la totalidad del cultivo ilícito, además lograron demostrar los requisitos y condiciones establecidas para ser beneficiarios del PNIS.

<sup>159</sup> Las familias excluidas son aquellas que no lograron demostrar razones de fuerza mayor o caso fortuito probado sobre el no levantamiento total de los cultivos ilícitos, cuando no cumplieron con los requisitos y condiciones establecidos para acceder a los beneficios del programa, y se incluyen también los casos de retiros voluntarios.

<sup>160</sup> Las familias en estado de suspensión preventiva son aquellas que presentan alguna novedad o inconsistencia en la información reportada sobre las condiciones establecidas para su ingreso, los requisitos administrativos exigidos por el programa, no erradicación o levantamiento parcial del cultivo ilícito, la no participación de las actividades para la ejecución de los componentes del PNIS.

<sup>161</sup> Las familias en ingreso son aquellos núcleos familiares que pese a que cumplieron con los requisitos y compromisos asumidos con el programa se encuentran pendientes del trámite administrativo para su respectiva atención dentro del programa.

validación e ingreso al programa, el 8,3% en estado de suspensión de manera preventiva y el 9,3% restante con decisión de exclusión definitiva del PNIS.

Con corte a 31 de marzo de 2020, el número de familias que se encuentran activas es de 71.078, y son quienes cumplieron con la totalidad de los compromisos asumidos y por ende, continuaron recibiendo los desembolsos de asistencia alimentaria inmediata y se registran en la base de datos para la asistencia técnica. Las familias suspendidas ascendían a 8.679, y son aquellas que presentaron algunas inconsistencias en la información reportada o novedades pendientes por resolver, y sobre las cuales se adelanta el procedimiento administrativo a fin de determinar su permanencia o no dentro del Programa. Las 9.226 familias excluidas ya tienen una decisión administrativa de fondo de retiro, debido a que de acuerdo con la decisión de la DSCI no cumplieron con las obligaciones asumidas o se encuentran debidamente probadas las razones de incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos. Por su parte, los 10.114 núcleos en estado de ingreso corresponden en su totalidad a recolectores que aún no han celebrado contratos de prestación de servicios para el desarrollo de actividades de interés comunitario.

Como evidencia la Gráfica 9, al comparar las cifras sobre el estado de los beneficiarios en el periodo comprendido entre el 30 de abril de 2019<sup>162</sup> y el 31 de marzo de 2020, se encuentra que el número de familias activas en el PNIS subió en un 10%, y el número de retirados del Programa se incrementó en un 71%. Esto quiere decir que 6.344 personas se activaron en el Programa y que 3.815 personas fueron retiradas. Adicionalmente, los beneficiarios suspendidos se redujeron en 19% y los núcleos familiares en ingreso disminuyeron en 45%.

---

<sup>162</sup>Fecha de corte del Primer Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019, presentado por la Procuraduría ante el Congreso de la República.

Gráfica 9. Estado de las familias vinculadas al PNIS



Fuente: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – ART, con corte al 31 de marzo de 2020

Como se mencionó anteriormente, la DSCI cuenta con un procedimiento administrativo para determinar el estado de vinculación al Programa, cuyo propósito es lograr una adecuada ejecución de los recursos destinados para el PAI, esto es, de los 36 millones de pesos otorgados a campesinos cultivadores y no cultivadores, y los 12 millones destinados a los recolectores.

Para ello, la DSCI dispone de varias herramientas que permiten verificar el cumplimiento de las condiciones por parte de las familias beneficiarias del programa<sup>163</sup>, señalados en los formularios de vinculación, a través del cruce con otras fuentes de información como el SISBEN, Registro Único de Víctimas y datos de Registraduría. De igual forma, la continuidad en el Programa depende de la relación jurídica de los beneficiarios con los predios rurales inscritos para la implementación de la actividad productiva y de las certificaciones expedidas por UNODC sobre el levantamiento de la totalidad del cultivo ilícito.

En el primer informe de Seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría hizo un llamado al Gobierno Nacional para dar celeridad a las decisiones de fondo sobre la situación de las familias en estado de suspensión (PGN, 2019, pág. 197), y ante el incremento de solicitudes de la ciudadanía que ha recibido la DSCI sobre la necesidad de resolver de manera definitiva estos casos de indefinición jurídica, en febrero de 2020 se puso en marcha un plan de choque

<sup>163</sup> Las condiciones para acceder al programa obedecen a las siguientes situaciones: 1. Ser mayor de edad con cédula de ciudadanía vigente. 2. No estar privado de la libertad, 3. Estar reconocido y certificado por las asambleas comunitarias como cultivador o recolector, 4. No estar pensionado, 5. No desempeñar cargos de elección popular, ni ser empleado público y 6. Una persona puede ser el titular por único núcleo familiar.

que permita tomar decisiones sobre los 11.450 casos de suspensiones registrados al 5 de febrero de 2020, el cual contemplaba dos estrategias.

La primera estrategia buscaba dar solución a 2.690 suspensiones derivadas de los informes de verificación realizados por UNODC sobre el grado de cumplimiento del compromiso de erradicación, y de las familias que inicialmente se registraron como cultivador, no cultivador o recolector sin serlo, la cual resuelve el equipo jurídico de la DSCI. La segunda estrategia, a cargo de los equipos de las coordinaciones territoriales del PNIS, establece la puesta en marcha de acciones administrativas en territorio para aclarar y resolver las inconsistencias de información o novedades que impiden la acreditación de la titularidad de los beneficiarios sobre 8.760 casos.

En ese sentido, para la implementación de la segunda estrategia descrita, la DSCI emitió la Circular 003 de febrero de 2020 en la que se imparte los lineamientos a los equipos territoriales del PNIS, con el fin de que se revise las novedades de los 8.760 casos de suspensiones a partir de la recolección de información en los territorios.

Sin embargo, pese a que se fijó como fecha límite el 31 de marzo de 2020 para resolver el 100% de las familias suspendidas, las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional como consecuencia de la pandemia del COVID-19, limitaron la ejecución de estas acciones y las nuevas visitas de verificación y monitoreo de UNODC. En consecuencia, dentro del plazo estipulado, solo se resolvieron 2.771 casos, el equivalente al 24% del total, por lo que a corte 31 de marzo de 2020 quedaron pendientes un total de 8.679.

De acuerdo con la Tabla 50, la causal más recurrente de suspensión son los reportes del *Ente Verificador*<sup>164</sup>, que representa el 42,3% del total de los casos. Esta causal agrupa los incumplimientos de las familias sobre el no levantamiento total del cultivo, levantamiento parcial, no acompañamiento de las visitas de verificación e inconsistencias en la información declarada en los formularios de inscripción, toda vez que algunas familias se registraron como cultivadoras, no cultivadoras o recolectoras sin serlo. La segunda causal con el mayor número de casos, el equivalente al 20,6% de las suspensiones, corresponde a las inconsistencias que arroja el cruce de información con el SISBEN y Registraduría en cuanto a que algunas familias registran en sitios diferentes a la ubicación de inscripción del PNIS o titulares que aparecen fallecidos, privados de la libertad o con doble cedula. La tercera

---

<sup>164</sup> El rol de monitoreo y verificación que realiza UNODC sobre la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos.

razón más importante tiene que ver con el no cumplimiento de los requisitos exigidos en los formularios de inscripción con el 18,6%.

De otra parte, el 18,5% restante de las suspensiones se relacionan con otras causales tales como: i) El doble registro, es decir que se vincularon al programa en más de una ocasión, ii) multiafiliaciones que consiste en que personas que registran en el SISBEN como un solo núcleo familiar se fraccionaron para hacer diferentes cobros al programa, iii) familias que no han podido acreditar el vínculo material y jurídico con los predios, iv) familias que fueron atendidas en el pasado por otros programas de sustitución, y vi) la inasistencia a las actividades requeridas para la implementación del PNIS.

**Tabla 50. Causales de suspensión del PNIS**

Causal	Número de familias suspendidas	%
Ejercicios de monitoreo y verificación (Ente Verificador).	3.670	42,3%
Validación de datos (SISBEN otra ubicación y Registraduría).	1.787	20,6%
No cumplimiento de requisitos de los formularios de inscripción	1.614	18,6%
Falta del requisito administrativo de acreditar el vínculo jurídico y material con el predio.	762	8,8%
Multiafiliaciones SISBEN (fraccionamiento de los núcleos familiares).	374	4,3%
Incumplimientos de las actividades requeridas para la implementación del PNIS.	251	2,9%
Doble registro (afiliación al programa en más de una ocasión)	170	2%
Atención en el pasado por otros programas como <i>Familias guardabosques</i> y <i>Colombia Responde</i> )	36	0,4%
Por determinar	15	0,2%
<b>Total general</b>	<b>8.679</b>	<b>100%</b>

Fuente: DSCI (Marzo 2020), elaboración propia.

Para realizar el anterior análisis, desde enero de 2020 la Procuraduría realizó múltiples requerimientos de información a la DSCI y reuniones con el equipo jurídico del Programa. Esto muestra que, pese a los avances de los últimos meses en la definición de estrategias y trámites administrativos para resolver las suspensiones del PNIS, todavía se cuenta con el reto de aclarar y formalizar estas causales y los procedimientos administrativos que permitan resolver, de forma clara y precisa, el estado de vinculación de los beneficiarios. Adicionalmente, las familias activas continúan siendo objeto de verificación del cumplimiento de las obligaciones y requisitos exigidos por el programa, a través de un tercer monitoreo.

En concordancia con lo anterior, a juicio de la Procuraduría es necesario una mayor reglamentación sobre las razones que dan lugar a las suspensiones y retiros definitivos del PNIS, ya que estas no están contenidas de manera explícita en la normatividad asociada al programa (Decreto Ley 896 de 2017) ni en los acuerdos suscritos. De igual forma, la Procuraduría ha identificado que las comunidades no conocen las múltiples causales de suspensión y no han contado con las garantías suficientes para la presentación de las pruebas que permitan controvertir estas decisiones.

Se requiere entonces que la DSCI cuente con herramientas más expeditas para el proceso de notificación, y que se convoque a las instancias territoriales de ejecución y gestión del PNIS contenidas en el Decreto 362 de 2018, para que en estos espacios se pueda socializar los trámites administrativos, y para que las familias vinculadas puedan presentar los respectivos descargos y recursos de reposición dentro de los términos establecidos por ley. Igualmente, es necesaria la articulación permanente con las Alcaldías y Personerías Municipales para este fin.

Es importante mencionar que, mediante fallo de tutela del Tribunal Superior de Bogotá proferida en abril de 2020, la cual benefició a 12 familias del municipio de Puerto Asís (Putumayo) e Ipiales (Nariño) que se encontraban retiradas del PNIS<sup>165</sup>, además de la reactivación dentro del programa de estas personas que se encontraban con decisión definitiva de cesación de beneficios, le ordenó ajustar el protocolo dispuesto para el procedimiento administrativo que resuelve las inconsistencias o incumplimientos de los compromisos asumidos por los beneficiarios del PNIS, en el sentido que, antes de iniciar formalmente algún trámite de exclusión del PNIS, las familias deben ser conminadas previamente a cumplir con la erradicación voluntaria pendiente.

En respuesta a la sentencia de tutela, la DSCI reporta a este órgano de control que en efecto las 12 familias beneficiarias fueron activadas de nuevo en el Programa, pero la orden orientada a la modificación del protocolo sobre la persuasión de las familias a erradicar, previo al trámite administrativo de retiro, está orientada solamente aquellas que se encuentran en estado de suspensión, puesto que se profirió la Resolución 24 del 7 de mayo de 2020 en la que resuelve conminar a todos los núcleos familiares suspendidos por ente verificador a realizar la erradicación manual y voluntaria.

---

<sup>165</sup> Sentencia de Tutela del Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras con Radicado 1001310303820200012001 del 28 de abril de 2020, recuperado de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Fallo-de-segunda-instancia-28042020.pdf>

La Procuraduría comparte la observación del Tribunal Superior de Bogotá en el sentido de que se debe reglamentar los procedimientos administrativos para las decisiones de retiros definitivos de los beneficiarios del PNIS, conforme a la actuación administrativa de la Ley 1437 de 2011 “Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. En ese sentido, se resalta el avance del desarrollo que viene adelantado la DSCI sobre un capítulo referente a las novedades dentro de un proyecto de decreto reglamentario a la norma que creó el PNIS, el cual se encuentra pendiente de concepto por parte de la Departamento Administrativo para la Función Pública.

### **Pagos de asistencia alimentaria inmediata (AAI) y proyectos de seguridad alimentaria**

El PNIS que se implementó contempla dos medidas iniciales de atención inmediata para los núcleos familiares vinculados en calidad de cultivadores y no cultivadores, bajo un esquema de otorgamiento de subsidios condicionados a la erradicación voluntaria, como estrategia para lograr la confianza en las comunidades. Estas medidas corresponden a la entrega de 12 millones de pesos por familia dividido en seis ciclos de pagos<sup>166</sup> y 1.8 millones de pesos para proyectos de seguridad alimentaria.

La Procuraduría ha podido identificar que la ejecución de estos dos componentes son los que mayores avances presentan durante la implementación del PNIS. Sin embargo, no en todas las regiones se da la misma situación, puesto que, al 31 de marzo de 2020, persistían las demoras e incumplimientos en algunos municipios, generando incertidumbre sobre las comunidades beneficiarias. Además, este rezago del Programa constituye un riesgo en el sentido de que las familias que derivaban su sustento económico del cultivo ilícito reincidan en la actividad ilícita.

Para su seguimiento, el PMI cuenta con el indicador Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado (D.279) con fecha de finalización a 2019. Este indicador se reporta en el SIPO con un cumplimiento del 88%, con corte al 31 de diciembre de 2019 y no cuenta con reportes adicionales en 2020. Según esta fuente, 72.993 núcleos

---

<sup>166</sup> Cabe señalar que después del primer pago de asistencia alimentaria, las familias tenían un plazo de 60 días para la erradicación voluntaria, y una vez realizada la verificación del cumplimiento de los compromisos de la erradicación se procede con los siguientes pagos.

familiares recibieron al menos un pago por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata del total de familias cultivadoras y no cultivadoras (82.237). Cabe mencionar que este indicador no mide el avance total del componente, toda vez que solo tiene en cuenta un pago para definir su cumplimiento.

La Procuraduría ha podido identificar que, con corte al 31 de marzo de 2020, el número de familias con los seis ciclos de pagos finalizados es de 49.768, es decir, que 61% del total de cultivadores y no cultivadores. Los departamentos con el mayor porcentaje de avance de entrega de los seis pagos son Vichada, Putumayo y Arauca con el 78%, 75% y 70% respectivamente, y en los departamentos de Norte de Santander y Cauca el nivel de avance es tan solo del 19% y 18%. Llama la atención que en 12 municipios<sup>167</sup>, el número de familias cultivadoras y no cultivadoras con la totalidad de pagos recibidos supera la cantidad que se encuentran activas, por lo que pone en evidencia algunos casos en los que se excluyen o se retiran voluntariamente beneficiarios pese haber recibido toda la AAI.

Así mismo, en los municipios de Ituango, San Pablo, Jambaló, Rosas, Tierralta y Sardinata aún no se registra ninguna familia con los seis ciclos de pagos finalizados, a pesar de que ya se completan más de 3 años después de la firma de los acuerdos de sustitución voluntaria con varias de estas familias. En los 56 municipios, existen 24.049 familias en los ciclos 1º y 5º a la fecha de corte de este informe.

Por su parte, el componente de seguridad alimentaria corresponde a las entregas materiales por insumos agrícolas y de ferretería para el desarrollo de proyectos productivos de autosostenimiento por valor de 1.8 millones de pesos por familia. Esta medida tiene el indicador en el PMI denominado Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria (D.280), un 73% de cumplimiento de acuerdo con reporte en SIPO a 31 de marzo de 2020. Este nivel de cumplimiento no significa un avance integral del componente, toda vez que tiene en cuenta al menos una entrega y no todo el desarrollo del proyecto.

Según los datos de su implementación, se tiene que 60.324 familias han recibido, al menos parte de las entregas materiales para estos proyectos, el equivalente al 73,3% del total de cultivadores y no cultivadores. Los departamentos con el mayor número entregas son

---

<sup>167</sup> Dagua (Valle del Cauca), Ipiales (Nariño), Bolívar (Valle del Cauca), Montelíbano (Córdoba), El Retorno (Guaviare), Uribe (Meta), Cumaribo (Vichada), Miraflores (Guaviare), Mapiripán (Meta), Briceño (Antioquia), Inírida (Guainía) y Cáceres (Antioquia)

Putumayo con el 23% y Nariño con el 19%. Es importante mencionar que, del total de cultivadores y no cultivadores activos (66.942), el 90% ya recibieron estos proyectos. Sin embargo, se observa con preocupación que en los municipios de Ituango, San Pablo, Jambaló, Rosas, Tierralta, Sardinata, Mocoa y Villagarzón, ninguna familia ha recibido entregas de los insumos agrícolas y materiales para sus proyectos de seguridad alimentaria, hasta ahora se resuelve en estos los retrasos de los pagos de AAI.

La Procuraduría realizó durante los meses de abril y mayo de 2019, entrevistas telefónicas con algunos beneficiarios del PNIS en las subregiones PDET Sur de Bolívar, Catatumbo, Bajo Cauca y Pacífico Nariñense, quienes mencionaron algunas deficiencias de implementación del componente de seguridad alimentaria. Es importante mencionar algunas de ellas como: i) las dificultades asociadas a la comercialización de la producción, toda vez que los operadores de asistencia técnica, en algunas veredas, no procuraron la diversificación de los proyectos escogidos por las familias, lo que generó una sobreoferta de los productos, ii) sobrecostos en los materiales e insumos recibidos, iii) demoras en los trámites para obtener el registro sanitario con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) de las especies avícolas o porcinas, y iv) dificultades para el transporte de los materiales e insumos entregados debido a las difíciles condiciones de acceso a los predios.

Si bien estas dos medidas del PAI son importantes para asegurar el sostenimiento de los campesinos que derivaban su subsistencia de los cultivos de uso ilícito y que decidieron apostarle a la sustitución voluntaria, la concentración exclusiva de los esfuerzos administrativos y presupuestales en estas ha generado desconfianza en las comunidades sobre los alcances del PNIS. Esto, en razón a que los avances en los pagos, la asistencia técnica y los proyectos de autosostenimiento, no han estado acompañados de iniciativas económicas de mayor alcance como los proyectos productivos de ciclo corto y largo y menos aún con los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.

Aunado a lo anterior, se suma que los pagos de asistencia alimentaria, la asistencia técnica y los proyectos de autosostenimiento, han llegado con ritmos muy diferentes a cada territorio y sin una secuencia lógica y articulada de intervención.

## Verificación

El proceso de verificación tiene como finalidad determinar, por un lado, la confirmación sobre la erradicación voluntaria del cultivo ilícito y por otro, el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Programa. Este proceso determina el estado de vinculación y las entregas de

los recursos destinados a los componentes del PAI familiar. De ese modo, la verificación de la erradicación sobre el levantamiento total y de raíz del cultivo ilícito tiene dos momentos: i) Levantamiento de línea base respecto a la información reportada por los beneficiarios en los ejercicios de cartografía social y ii) el monitoreo de la destrucción de la planta.

En cuanto al primer monitoreo para el levantamiento de la línea de base, se reportaron 58.729 hectáreas caracterizadas que corresponden a 63.040 familias. Llama la atención que 370 hectáreas corresponden a familias no cultivadoras y recolectoras. Es necesario decir que la cartografía social no era el mecanismo adecuado para levantar la línea de base para un programa de subsidios condicionados, puesto que esta es una herramienta de análisis cualitativo que no permite establecer con precisión la existencia el área o la propiedad de los cultivos.

Por su parte, de acuerdo con el Informe 21 de avances del PNIS, en el segundo monitoreo se reportó que se erradicaron de forma voluntaria 41.513 hectáreas de coca. De estas, 36.139 hectáreas fueron erradicadas por beneficiarios y 5.374 hectáreas de forma asistida y reportada por la Fuerza Pública<sup>168</sup>. De acuerdo con esta cifra, el nivel de cumplimiento en el compromiso de erradicación voluntaria es del 96%, con un porcentaje del 0,2% de resiembra. Los departamentos con el mayor avance en la erradicación son Putumayo con 9.542 hectáreas, Caquetá con 6.196 hectáreas, Antioquia con 4.695 hectáreas y Nariño con 3.857.

Cabe mencionar que algunas familias no cultivadoras o recolectoras, al momento de la verificación, reportaron hectáreas erradicadas: 82 hectáreas de no cultivos en Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Meta, Guaviare y Antioquia, y 15 hectáreas reportadas por recolectores. Al respecto, la DSCI informa que las familias en esta categoría, que reportaron hectáreas, se encuentran suspendidas, en razón a que al momento de la visita de verificación reconocieron haber incurrido en errores al momento de diligenciar los formularios de vinculación, puesto que se registraron como no cultivadores o recolectores sin serlo.

### **Asistencia técnica integral y proyectos productivos.**

Del total de familias cultivadoras y no cultivadoras, el 74% (60.997) han recibido algún servicio de asistencia técnica integral (ATI). Sin embargo, cuando se acota el universo a las familias cultivadoras y no cultivadoras activas, el porcentaje de las que han recibido este

---

<sup>168</sup> Informe 21 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar, disponible en [https://www.unodc.org/colombia/es/nuevo-informe\\_-programa-nacional-integral-de-sustitucin-de-cultivos-ilcitos.html](https://www.unodc.org/colombia/es/nuevo-informe_-programa-nacional-integral-de-sustitucin-de-cultivos-ilcitos.html)

servicio sube al 91%. Los proyectos productivos de ciclo corto y largo no tienen avances significativos. Esta situación es preocupante porque la ATI, que ya fue recibida en la mayoría de los casos, no se ha materializado con las entregas de los proyectos productivos.

A marzo 31 de 2020, los proyectos productivos de inversión de ciclo corto y largo, correspondientes a 19 millones por familia, solo se han implementado en dos municipios de los 56 con implementación del PNIS, con un total 726 familias beneficiarias. En Cumaribo (Vichada) los proyectos benefician a 251 familias y en Briceño (Antioquia) a 475 familias. Las principales líneas productivas de estos proyectos son producción de café y cacao. Existen, a la fecha de corte de este informe, un total de 284 planes de inversión, como resultado del servicio de ATI prestado a las comunidades.

Debido a lo anterior, con corte a marzo 31 de 2020 los dos indicadores del PMI asociados al tema solo reportaban avances del 0,88% en el SIIPO. Estos indicadores son: Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso (D.281); y Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra (D.282).

De acuerdo con el seguimiento realizado por este ente de control, la DSCI cuenta con importantes deficiencias de recursos para cubrir este componente en lo que resta de 2020, fecha de vencimiento de los indicadores del PMI, y para cumplir con el indicador equivalente en el PND 2018-2022 que es Porcentaje de familias con acuerdo de sustitución finalizado<sup>169</sup>, con fecha de terminación a 2022.

Cabe señalar que, mediante contrato 262-2020 de mayo de 2020, se realizó la contratación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) como nuevo operador para la asistencia técnica, para atender 5.538 familias en asistencia técnica y ejecución de proyecto de ciclo corto, en los municipios de Briceño, La Montañita, Puerto Rico (Caquetá), Uribe, Tumaco, Ipiales, Tibú y Puerto Asis. Además, se brindará apoyo a 13.333 familias para alistamiento técnico de huertas caseras y de proyectos de ciclo corto en 18 municipios, que son San Pablo (Bolívar), La Montañita y Puerto Rico (Caquetá), Tumaco (Nariño), Sardinata (Norte de Santander), Ituango y Tarazá (Antioquia), Jambaló, Piamonte y Rosas (Cauca), Tierralta (Córdoba), San José del Guaviare, Calamar y El Retorno (Guaviare), Puerto Concordia (Meta), Arauquita, , y Dagua, Bolívar y el Dovio (Valle del Cauca). Además, se

---

<sup>169</sup> En sistema Sinergia, este indicador aparece con un 0,88% de avance, al igual que los indicadores del PMI.

brindará en asistencia técnica a 3.809 familias para planeación, ejecución y seguimiento de proyectos de seguridad alimentaria. El contrato tiene un valor de 75.400 millones de pesos aproximadamente, que incluyen costos administrativos.

A las anteriores dudas, se sumaba el hecho de que, una vez contratado el operador, buena parte de los beneficiarios del PNIS se encuentran en Zonas de Reserva Forestal o en territorios de especial interés ambiental, para los cuales las alternativas de proyectos productivos establecidos en los planes de inversión no necesariamente resultan viables. Algunas comunidades han manifestado interés por proyectos diferentes a los agropecuarios, que les permitan generación de ingresos.

### **Atención a los recolectores o gestores comunitarios**

La ruta de atención para las personas vinculadas al PNIS en calidad de recolectores, definida en el PAI Familiar, es la contratación de opciones de empleo temporal para el desarrollo de obras de interés comunitario como el arreglo de vías, escuelas, comedores escolares, entre otros. El pago es de 12 millones de pesos en un año, a través de contratos de prestación de servicios celebrados con los operadores, en la mayoría de los casos, con las Juntas de Acción Comunal de las veredas.

La atención a los recolectores es el que más rezagos tiene en su implementación, toda vez que los esfuerzos administrativos y presupuestales están concentrados en dar cumplimiento al PAI familiar del grueso de las familias adscritas en calidad de cultivadoras y no cultivadoras. A corte 31 de marzo de 2020, se tiene que de los 16.857 núcleos familiares reconocidos como recolectores, solo el 25% se encuentran activos, 6% suspendidos, 10% retirados y el 60% en validación y alistamiento para su ingreso al programa. Se han atendido a 5.701 familias y 5.065 han recibido por lo menos un pago.

Llama la atención que el número de recolectores con pagos supera la cantidad de los que se encuentran activos a la fecha, puesto que las familias activas son 4.136 y atendidas con pagos 5.065, esto puede deberse a que algunas de estas se hayan retirado o se han suspendido por inconsistencias en la información. Cabe mencionar que las demoras en los pagos motivan los retiros voluntarios y como se trata de población flotante dificulta su permanencia dentro del programa.

Ante esta situación, la Procuraduría indagó sobre las razones que han dado lugar a los incumplimientos con esta población. La DSCI reporta que según el acuerdo de financiación

celebrado entre UNODC y el FCP, se priorizó la atención de 5.701 recolectores pertenecientes a 32 municipios y sobre los 21 municipios restantes en los que se tienen recolectores inscritos, se ha venido solicitando la asignación presupuestal pero no han sido aprobados dichos recursos.

## Plan de Atención Comunitario

Además del Plan de Atención Inmediata para familias, el Acuerdo de Paz estableció una serie de medidas de ejecución rápida encaminadas al mejoramiento de los territorios donde se implementa el PNIS.

Por un lado, se establecían las obras de infraestructura social de ejecución rápida que han sido ejecutadas a través de las estrategias de obras PIC y obras PDET a cargo de la ART. Este ente de control ha identificado que de las 414 obras PDET Nivel 1 ejecutadas, 284 (68%) se realizaron en municipios PNIS, siendo Arauquita, El Retorno, Ituango, Anorí, Puerto Concordia, Mapiripán, Calamar, Mesetas y Vistahermosa los municipios PNIS que concentraron el 46% de las 284 obras. Según ART, 139 de estas obras fueron de infraestructura vial, 106 de infraestructura social y comunitaria, y 39 de servicios públicos. Debido a que no se cuenta con la información veredal o por coordenadas del lugar preciso de ejecución de las obras, no ha sido posible establecer en qué medida beneficiaron a los territorios en donde se implementa el PNIS.

De otro lado, el Acuerdo planteó otras medidas, que cuentan con indicadores específicos en el PMI, y que a marzo 31 de 2020 tenían ficha técnica y avances disponibles en la plataforma SIIPO. A continuación, se presentan los resultados de su seguimiento:

- Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito (D.277)<sup>170</sup>, a cargo de MinEducación. Según reporte de 31 de marzo de 2020, 41.502 niños y niñas (54%) de 76.262 registrados en el SSDIPI en los municipios PNIS, contaban con 6 o más atenciones cumplidas. Sobre este indicador preocupa que el proyecto de inversión de Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional del 2020, por un valor de 913 mil millones de pesos, haya sido asociado en su totalidad, con el marcador de paz, al Pilar 4.1 del Acuerdo de Paz, a pesar de que éste tiene un

---

<sup>170</sup> Este indicador, a cargo de la CIPI, tiene un homólogo en el Punto 1 (A.38).

cubrimiento nacional. Como se verá en la sección sobre Temas Presupuestales, lo anterior ha generado una percepción errónea y sobrestimada de los recursos con los que en realidad cuenta el PNIS. Además, no es claro si existe una articulación entre el ICBF y la DSCI para beneficiar a la comunidad.

- Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres (D.284)<sup>171</sup>. Este indicador tiene una vigencia hasta 2031. De acuerdo con MinTrabajo, a marzo 31 de 2020 se contaba con una cobertura de 7 municipios PNIS, de una meta de 33 municipios priorizados por sus niveles de ruralidad. A juicio de la Procuraduría, el reporte no permite identificar si dichos avances se han realizado de forma articulada con la DSCI para socializar los servicios con los habitantes de los núcleos veredales PNIS.
- Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud. De acuerdo con información disponible en la plataforma web del SIPO sobre el indicador D.276, a febrero de 2019 el MinSalud no había recibido solicitudes de la DSCI para realizar dichas intervenciones. A juicio de la Procuraduría, el porcentaje de avance del 100% con que cuenta este indicador no refleja avances en la prestación del servicio; y en cambio evidencia una desarticulación entre la DSCI y MinSalud para llevar esta oferta a las veredas con comunidades beneficiarias del PNIS. Este servicio cobra aún mayor relevancia en el marco de la pandemia del COVID19.

A juicio de la Procuraduría, la implementación de las medidas del PAI comunitario son una oportunidad para beneficiar territorios donde confluyen familias que firmaron acuerdos individuales, aquellas que firmaron acuerdos colectivos que no se individualizaron, y demás comunidades que habitan en la zona. La priorización de estas acciones resulta de vital importancia para contribuir con la sostenibilidad de los procesos de sustitución y desarrollo alternativo.

## Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

---

<sup>171</sup> Este indicador se encuentra contemplado tanto en el Punto 1 como en el Punto 4 del PMI (A.106)

En el Acuerdo de Paz, los PISDA fueron contemplados como planes que debían construirse desde abajo hacia arriba con propuestas identificadas por los miembros de asambleas veredales del PNIS, y posteriormente serían discutidas en el marco de los planes municipales para la sustitución y el desarrollo alternativo. De igual forma, se contemplaba que cuando el PNIS coincidiera con el PDET, se adoptaría la metodología de este último instrumento, y se contaría con la participación de las delegadas y los delegados de las asambleas veredales del PNIS.

En la práctica, el PNIS no desarrolló una metodología propia para la formulación de los PISDA y se sumó al ejercicio participativo de los PATR en su etapa municipal, sin contar con mensajes claros para la identificación de iniciativas estratégicas para la sustitución ni para para la identificación de los núcleos veredales donde estas debían focalizarse. A manera de ejemplo, en la base de iniciativas PATR con corte a 31 de diciembre de 2019, se contaba con marcación PISDA en 58 municipios, 12 de los cuales no eran PNIS, y en cambio no se evidenciaban iniciativas marcadas en Tumaco, que es el municipio que concentra el 16% del total de beneficiarios del PNIS a nivel nacional.

Adicionalmente, preocupa a este ente de control que los PISDA se hayan convertido en la sumatoria de iniciativas marcadas con esa etiqueta en los municipios PDET; y que el conjunto de iniciativas PISDA no sea ni representativo ni suficiente para impulsar planes integrales de transformación estructural para los territorios con comunidades en proceso de sustitución.

Con corte a junio de 2020, la DSCI reportó un universo de 760 iniciativas del PART con marcación PISDA, para 47 municipios donde coinciden el PDET y el PNIS. En este sentido, la Procuraduría encontró que en los municipios de Jambaló, Puerto Libertador, Montelíbano y Puerto Guzmán solo existía una iniciativa PISDA-PDET por municipio; y en el municipio de Briceño, reconocido por ser de los pocos con proyectos productivos del PNIS, solo se cuenta con dos iniciativas marcadas, al igual que Ituango. Además, llama la atención que en esta versión ya aparece Tumaco, con 38 iniciativas, pero se desconoce la manera en que se identificaron estas iniciativas, ya que en el municipio no se realizan sesiones de las instancias participativas del PNIS desde mayo de 2019.

Cabe señalar que la marcación de iniciativas PISDA da respuesta al indicador del PMI, denominado Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR,) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con componentes PISDA incorporados (D. 404). A marzo 31 de 2020, este indicador reportaba un cumplimiento del

100% que resulta de contabilizar 47 PATR municipales aprobados, con iniciativas con marcación PISDA, en territorios donde coinciden el PNIS y el PDET.

**Tabla 51. Iniciativas PATR con marcación PISDA**

Pilar	Número de iniciativas
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	97
2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	53
3. Salud Rural	99
4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	47
5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	97
6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	264
7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	41
8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	62
<b>Total general</b>	<b>760</b>

Fuente: DSCI (Mayo 2020), elaboración propia.

A juicio de la Procuraduría, el compromiso de formulación e implementación de los PISDA no finaliza con el indicador del PMI, pues aún se requiere de un importante esfuerzo de la ART, acompañado por la DSCI, para lograr la priorización de las iniciativas PATR-PISDA por parte de los sectores, y una focalización de estas en los núcleos veredales del PNIS. Al respecto, genera inquietudes que la propuesta de Hoja de Ruta Única (HRU), incluya la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito como una de las múltiples variables para clasificar las iniciativas del PATR según su importancia estratégica para el desarrollo de la región, y no como un criterio de focalización de la oferta sectorial.

Además, preocupa que los Planes Nacionales Sectoriales ya acogidos prioricen a los municipios PDET sin contar con criterios específicos relacionados con PNIS, a pesar de que se cuenta con iniciativas PATR-PISDA relacionadas con su oferta sectorial (Tabla 51). En efecto, la oferta de los PNS ya aprobados es de gran relevancia para dar sostenibilidad a los procesos de sustitución y garantizar condiciones de vida digna para los beneficiarios, al tratarse de Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural, el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, el Plan Nacional de Conectividad Rural, el Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, y el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

La Procuraduría identifica entonces que se corre el riesgo de que los sectores y entidades territoriales, haciendo uso de las categorizaciones de la HRU, lleguen a municipios PDET en donde se implementa el PNIS, pero que al no tener el criterio de focalización veredal o territorial para ese Programa, no se ubiquen o beneficien a las comunidades que se

comprometieron con la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito poniendo en riesgo la costosa intervención realizada a través del PAI familiar.

Ahora bien, respecto a los PISDA de los ocho municipios que son PNIS y no son PDET, se ha informado a la Procuraduría que, en la segunda mitad de 2020, y con el apoyo del operador OEI, se iniciará su formulación participativa a partir de la metodología utilizada en los PATR. Desde la perspectiva de esta Delegada, este ejercicio representa una oportunidad para aprender de las lecciones de los PATR-PISDA; y formular planes que apunten a garantizar condiciones de vida dignas a través del acceso a la salud y educación, a la vivienda, a la formalización; así como a otras iniciativas estratégicas para la sustitución y el desarrollo alternativo en los núcleos veredales, como son las vías, la conectividad y los proyectos acordes con la naturaleza de la región, con la participación activa de sus beneficiarios en los diferentes niveles de priorización, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Sumado a lo anterior, la Procuraduría identifica que en cumplimiento del Acuerdo de Paz es clave que tanto en los municipios PDET como no PDET, los documentos PISDA sean validados en las instancias participativas del PNIS, creadas con el fin de coordinar los procesos de sustitución y la reforma rural integral.

## Formalización de la propiedad

Uno de los elementos centrales y no menos importante es la formalización de los predios con presencia de cultivos ilícitos, como garantía para la sostenibilidad de la sustitución voluntaria de estos. Esto comprende estrategias para el saneamiento de las situaciones jurídicas de posesión de bienes privados u ocupaciones de baldíos sin la debida regularización.

Antes de que se creara el PNIS, la ANT y UNODC firmaron el convenio 112 de 2016 de cooperación para la puesta en marcha actividades de formalización de tierras en territorios con incidencia de cultivos ilícitos, programa que se le llamó *formalizar para sustituir*. Dicha estrategia priorizó 5.000 familias de 9 municipios de los departamentos de Antioquia, Putumayo y Cauca, regiones con una alta prevalencia de cultivos Ilícitos e informalidad en la tenencia de la tierra, pero de los cuales solo 4 hacen parte del PNIS (Orito, Valle del Guamuez y Villa Garzón (Putumayo) y Tarazá (Antioquia).

Como se puede identificar en el Punto 1 de este informe, existen rezagos sobre los procesos de formalización de baldíos y bienes privados rurales, debido a que el modelo de

atención por oferta, a través de los POSPR, se encuentra desfinanciado y con bajos niveles de resultados. Así mismo, las solicitudes de inclusión en el RESO para programas de formalización de tierras presentan retrasos en cuanto a su valoración y calificación.

La puesta en marcha del PNIS ha mostrado los altos niveles de informalidad que existe sobre la tenencia de la tierra en zonas con cultivos ilícitos, teniendo en cuenta que según informa la DSCI, la mayoría de los documentos que tuvieron que aportar los beneficiarios del PNIS son certificados de sana posesión expedidos por las alcaldías municipales, pero que en estricto sentido no constituyen un documento legal que demuestre su relación jurídica con los predios. Adicionalmente, 762 familias se encuentran en estado de suspensión por no acreditar el vínculo jurídico con la tierra para el desarrollo de la actividad productiva.

Con corte al 31 de marzo de 2020, de acuerdo con la información reportada por la Subdirección Jurídica de la ANT, dentro de los procesos adelantados de formalización de la pequeña y mediana propiedad privada rural en los que se tiene un total de 15.044 hectáreas, 1.142 hectáreas hacen parte del *programa formalizar para sustituir*. Adicionalmente, la ANT reporta que durante el 2019 solo atendió a través de programas de acceso a tierra dos municipios PNIS que son Miranda (Cauca) y Orito (Putumayo), el cual finalizó el 30 de agosto del 2019.

De igual forma, la Consejería para la Estabilización reporta que se ha suscrito un convenio con la ANT, en el que se aporta \$5.199 millones para atender 1.500 familias PNIS ubicadas en los municipios de Tumaco (Nariño) y Argelia (Cauca).

Por otra parte, debido a que algunas familias vinculadas al PNIS, habitan o colindan con áreas inadjudicables tales como: las Zonas de Reserva Forestal Tipo A, B y C, se pretenden otorgar contratos de derechos de uso sobre estas áreas. Estos contratos se entregan por el término de 10 años a comunidades campesinas que habitan o colindan con estas áreas a título gratuito para personas con patrimonio menor a 250 SMLMV o parcialmente gratuito. Según el Acuerdo 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT, los beneficiarios de estos contratos son, entre otros sujetos, personas que participen en programas de asentamiento o reasentamiento con el fin de sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción agropecuaria con medidas de compensación ambiental.

## Estrategia para Áreas de Especial Importancia Ambiental

En el Primer Informe de Avances en la implementación del Acuerdo de paz de 2016-2019, la Procuraduría evidenció que el Gobierno no contaba aún con una estrategia para dar cumplimiento a los componentes establecidos en el Acuerdo en materia de sostenibilidad y recuperación ambiental para contribuir con el cierre de la frontera agrícola y la recuperación ambiental en territorios afectados por cultivos de coca; ni para la implementación del PNIS en zonas de PNN.

No obstante, en marzo de 2020 fueron aprobados por la DSCI y MinAmbiente-PNN, los lineamientos para formular Modelos de Sustitución denominados Territorios para la Conservación en áreas ambientalmente estratégicas. Este modelo tendrá un alcance territorial enfocado en los PNN y en las Zonas de Reserva Forestal tipo A con cultivos de coca, y sus usuarios pueden ser tanto familias beneficiarias del PNIS que tengan sus cultivos en dichas zonas, como cultivadores y cultivadoras de coca, no pertenecientes al Programa, que decidan asociarse para su implementación.

A juicio de la Procuraduría, aunque el Modelo recoge importantes lecciones de la implementación del PNIS, como la aclaración de compromisos de los beneficiarios y las causales de retiro y suspensión dentro de las que se encuentran no haber sido parte de programas previos de desarrollo alternativo como el Plante y familias Guardabosques y la implementación de esquemas asociativos para su ejecución; y se apoya en políticas ya desarrolladas por el sector ambiente para la conservación y los pagos por servicios ambientales; el modelo cuenta con un esquema de pagos condicionados que puede no resultar sostenible para el proceso de sustitución.

Además, la Consejería para la Estabilización y la DCSI, han informado que al igual que las estrategias hechas a la medida, el Modelo de Territorios para la Conservación en área ambiente estratégicas no cuenta con recursos actualmente, y solo podrá implementarse con la concurrencia de diferentes esfuerzos y fuentes de financiamiento como las entidades territoriales, los municipios, sector privado y cooperación.

Debido a su reciente aprobación, los tres indicadores del PMI relacionados con los componentes ambientales no reflejan mayor avance. Estos son:

- Porcentaje de hectáreas priorizadas afectadas por cultivos de uso ilícito en PNN, en proceso de restauración (D.290), con vigencia desde 2017 hasta 2031, a cargo de Parques Nacionales Naturales. En este indicador se reportan 29,2 Ha en proceso de restauración en el Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito

Ingi Ande, lo que equivale a un equivale a 4,1% del total de 715,352 Ha priorizadas.

- Porcentaje de hectáreas priorizadas afectadas por cultivos de uso ilícito, en proceso de restauración, con vigencia desde 2017 hasta 2031, a cargo de la DSCI y sin avance ni ficha técnica en SIPO.
- Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental y con acuerdo de sustitución voluntaria beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos, con vigencia desde 2017 hasta 2031, a cargo de la DSCI y sin avance ni ficha técnica en SIPO.

La implementación de estas estrategias es de gran relevancia si se tiene en cuenta que, en 2018, el 47% de los cultivos de coca (169.000 has a nivel nacional) se concentraron en zonas de manejo especial como parques naturales, resguardos indígenas, tierras de comunidades indígenas o zonas de reserva definidas por la Ley 2ª de 1959. Dentro de estas zonas, el 45,24% (36.000 has) se encontraban ubicadas en Zonas de Reserva Forestal (28.961 has) y Parques Nacionales Naturales de Colombia (7,039 Has) (Gobierno de Colombia y UNODC, Agosto 2019). Según el Censo de Cultivos de Coca con datos de 2019, los cultivos de coca en parques nacionales bajaron 13,5% con respecto a 2018, al pasar a 6.785 hectáreas en 2019, aunque los PNN de La Macarena, Catatumbo- Bari y Nukak sumaron cerca de 3.600 hectáreas. De igual forma, se conoce que la coca aumentó en Norte de Santander en cercanías del parque Catatumbo - Barí; en Cauca, donde está amenazado el parque Farallones de Cali y en Putumayo en límites con el parque La Paya (UNODC, 2020).

## Enfoque étnico

La Procuraduría también ha identificado que después de tres años de funcionamiento del PNIS, no se ha desarrollado ni implementado un enfoque étnico que brinde alternativas de sustitución de cultivos de coca para pueblos y comunidades étnicas, acordes con instituciones, culturas y tradiciones.

A juicio de la Procuraduría, no pueden ser interpretados como un enfoque étnico del PNIS casos como los de Tumaco, en donde 10.267 familias pertenecientes a los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera, Río Mejicano, Río Chagui y Río Rosario (61% del total de beneficiarios del PNIS del municipio) se inscribieron al PNIS como familias y no como consejos comunitarios. Tampoco los casos de las 2.045 familias inscritas en Jambaló, ni las 763 familias inscritas en Miranda donde sucedió lo mismo con sus beneficiarios.

Con respecto a los avances en su formulación, en mayo 31 de 2020 la DSCI informó estar avanzando en un documento de lineamientos que guíen acuerdos de sustitución voluntarios para territorios étnicos, con participación de la Instancia de Alto Nivel para Pueblos y Comunidades Étnicas (IEANPE)<sup>172</sup>, y dentro de esta con miembros de la MPC.

De acuerdo con el Monitoreo de cultivos de coca con datos de 2019, los cultivos de coca en los resguardos indígenas mostraron una reducción del 15% al pasar de 16.589 hectáreas en 2018 a 14,022 en 2019. El resguardo Motilón Bari fue el único que reportó aumento en los cultivos. Por su parte, el área sembrada en las tierras de comunidades negras mostró un descenso del 8% al pasar de 26.985 hectáreas en 2018 a 24,856 en 2019, siendo Nariño el departamento con mayor número de consejos comunitarios con presencia de cultivos (UNODC y Gobierno de Colombia, 2020).

### Modelos de sustitución “Hechos a la medida”

Aunque este modelo no hace parte de los componentes del Acuerdo de Paz, se crea en buena medida para dar respuestas a los vacíos que dejó la falta de planeación y programación presupuestal del PNIS, y dar oportunidades de sustitución para comunidades como aquellas que firmaron acuerdos colectivos que no se individualizaron, y a comunidades campesinas que cuentan con la voluntad de sustituir. De acuerdo con el informe de la Consejería para la Estabilización, con corte a junio 2020:

*“el modelo responde a la iniciativa comunitaria y local, considerando que existen comunidades y territorios afectados con la presencia de cultivos ilícitos que están dispuestos a erradicar de forma voluntaria y existe el compromiso de autoridades locales para la gestión del modelo de sustitución. El objetivo es implementar proyectos integradores (priorizados entre la comunidad, entidad territorial, Gobierno nacional y el aportante) donde se realice erradicación de cultivos ilícitos de manera voluntaria. Estos modelos pueden aplicar a distintas fuentes de financiación SGR, Cooperación internacional, inversión privada y PGN (recursos que se liberen del modelo actual)”* (Consejería para la Estabilización, 2020a).

A juicio de la Procuraduría, si bien la propuesta para implementar estos modelos recoge en cierta medida la recomendación del Informe de avances en la implementación del Acuerdo de Paz con corte a marzo 2019, de establecer protocolos adicionales para la vinculación de familias que firmaron acuerdos colectivos; aún queda mucho camino para

---

<sup>172</sup> Este compromiso se encuentra en las Bases del PND 2018-2022, en el Pacto por la equidad para grupos étnicos. Eje de Armonía y equilibrio para la defensa de la vida.

consolidar un modelo de sustitución que brinde garantías y sostenibilidad para dichas comunidades.

La propuesta para contar con nuevos modelos existe desde la aprobación del Decreto 2107 de 2019, y en marzo de 2020 la DSCI finalizó el documento con los lineamientos técnicos para los Modelos de Sustitución hechos a la Medida. La Procuraduría tuvo acceso al documento en el mes de junio de 2020, y a la fecha se encuentra analizando los alcances de la propuesta.

En el marco de su función preventiva, la Procuraduría ha participado en espacios en los que la DSCI ha informado sobre la realización de reuniones de socialización con gobernaciones y alcaldías interesadas en apoyar procesos de sustitución; sin embargo, ha indicado también que los modelos funcionan por demanda de las comunidades. Por su parte, comunidades que no están vinculadas al PNIS, pero cuentan con voluntad de sustitución, han manifestado que no se han realizado socializaciones sobre los alcances del Modelo en espacios de diálogo con Gobierno nacional, incluyendo los CAT, que les permitan evaluar la pertinencia del mismo, y por ende, manifestar su iniciativa para participar. De acuerdo con lo anterior, no existe claridad aún sobre los canales de comunicación para informar sobre los alcances de los modelos hechos a la medida, ni sobre las instancias idóneas para realizar tal socialización. De igual forma, se evidencia un débil liderazgo en su promoción, aún y cuando esta función es por competencia tarea de la DSCI.

En cualquier caso, a juicio de la Procuraduría, los modelos hechos a la medida que se implementen deben recoger las lecciones del PNIS<sup>173</sup>, y proponer un modelo de sustitución territorial que permita llegar a resultados como la superación de las condiciones de pobreza de la población campesina que deriva sus ingresos de los cultivos de coca, la transformación de dichos territorios y la reducción de la disponibilidad de drogas. De igual forma, se requiere que este modelo planteé unos protocolos claros y oportunos de coordinación con las demás medidas para la reducción de la disponibilidad de drogas, establecidas en la Política Ruta Futuro; y para aclarar la institucionalidad e instancias que aprobarán la puesta en marcha de

---

<sup>173</sup> Como se ha mencionado en secciones anteriores, el PNIS debía contar claridad sobre las líneas de base de las hectáreas de coca para sustituir y de las comunidades vinculadas al cultivo, sobre los tiempos de contratación, formulación y de ejecución de cada uno de sus componentes, sobre los costos de contratación, formulación y ejecución de proyectos asociativos y encadenamientos productivos, y con una sincronización con procesos de asistencia técnica. Además, deben asegurarse de que se cuente con iniciativas del PATR focalizadas en las veredas y corregimientos donde se ejecutará el modelo, y de que exista un avance en la estructuración de los proyectos que allí se podrían desarrollar.

cada estrategia formulada, su coordinación, su gestión y su interlocución con las comunidades.

Con esas claridades, se podrán estimar efectivamente los techos presupuestales que tiene Gobierno para concurrir con la financiación de los modelos hechos a la medida, y realizar una priorización territorial acorde con esta realidad. Esto podría evitar la generación de expectativas con las comunidades e incentivos perversos relacionados con la difusión de una política pública, sin contar con los medios para su implementación (Weisner, Saavedra, & Ladino, 2019).

## Condiciones de seguridad para las comunidades y territorios donde se está implementando el PNIS

En el Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016-2019, la Procuraduría resaltó la necesidad de contar con una estrategia específica para la seguridad de las comunidades y de los beneficiarios del PNIS.

En el presente informe, la Procuraduría ha identificado avances como la expedición de la Resolución 004 de febrero de 2020 de la DSCI, con lineamientos para articular el PNIS con los Planes Integrales de Prevención que se formulen en el nivel territorial. Además, la Resolución menciona la participación de la DSCI en la Mesa Nacional Interinstitucional de Articulación (MCIEC); crea mesas territoriales de articulación en seguridad para el PNIS; evidencia la necesidad del mejoramiento de las vías, el transporte y las comunicaciones como condición para la seguridad; establece mecanismos de seguimiento como matrices e informes territoriales sobre las comunidades y seguridad de líderes, y presenta protocolos de reacción inmediata ante amenazas u homicidios de líderes del Programa.

Además, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la DSCI, reportaron la construcción participativa del "Plan de articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS", cuya implementación contará con unos capítulos

departamentales<sup>174</sup>. A marzo 31 de 2020, la matriz de acciones del Plan aún se encontraba en proceso de aprobación por parte de las entidades competentes.

A juicio de la Procuraduría, aunque las gestiones adelantadas por la DSCI y la Consejería para la Estabilización son un importante hito, las demoras en la aprobación del Plan puede generar repercusiones en la seguridad de los beneficiarios del Programa, en la medida en que no se tiene claridad aún de los compromisos específicos y acciones de cada entidad para la seguridad de comunidades y líderes del PNIS. Este plan cobra mayor relevancia en un contexto en que se presenta un recrudecimiento de las violaciones a derechos humanos en el país, y en que las entidades e instrumentos asociados a la protección de líderes y comunidades se encuentran en ajuste como es el caso de la actualización de los diagnósticos del PAO o reingeniería como el caso de la UNP.

Con respecto a este punto, a marzo 31 de 2020, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía tenía identificadas 89 víctimas relacionadas con el PNIS, de las cuales 45 son por amenazas (incluidos 2 defensores de Derechos Humanos), 40 víctimas por homicidio, 2 extorsiones, 1 desplazamiento forzado y 1 constreñimiento ilegal.

**Tabla 52. Lugar de las agresiones contra beneficiarios del PNIS en investigación por parte de la Fiscalía**

Departamento	Municipio	Número de casos
Antioquia	Anorí	2
	Cáceres	5
	Ituango	2
	Tarazá	4
	Nechí	1
Arauca	Araucuita	1
	Cartagena del Chairá	2
	La Montañita	2
Caquetá	Puerto Rico	2
	San José del Fragua	1
	San Vicente del Caguán	1
Cauca	Piamonte	3
Córdoba	Montelíbano	1
	San José de Ure	2
Meta	La Macarena	8

<sup>174</sup> Para la construcción del Plan se realizaron 28 sesiones territoriales con 391 líderes del PNIS y 224 funcionarios, en 12 territorios priorizados, que permitieron la elaboración de capítulos de cada uno de los departamentos visitados y la definición de líneas de acción específicas.

Departamento	Municipio	Número de casos
	Mapiripán	2
Nariño	Tumaco	21
Norte de Santander	Tibú	12
	Sardinata	1
Putumayo	Mocoa	
	Puerto Guzmán	2
	Puerto Caicedo	2
	Puerto Leguízamo	2
	Puerto Asís	1
Valle del Cauca	El Dovio	2
Guaviare	El retorno	1
	San José del Guaviare	1

Fuente: Fiscalía General de la Nación (31 de mayo de 2020).

La Procuraduría llama la atención sobre la imperiosa necesidad de implementar estrategias integrales de seguridad en los municipios PNIS que permitan intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que son una amenaza para los líderes de sustitución y en general para la sostenibilidad del Programa. De acuerdo con CERAC y CINEP, los riesgos en seguridad y el recrudecimiento de los enfrentamientos entre grupos armados organizados y disidencias han sido amenaza para la vida e integridad de los beneficiarios del Programa, y para culminar los procesos de verificación final para el levantamiento de los cultivos, requerido para avanzar con las demás etapas del PNIS (CINEP/PPP-CERAC, 2019).

### Acción Integral contra Minas Antipersonal AICMA en territorios en donde se está implementando el PNIS.

De acuerdo con las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas<sup>175</sup>, la AICMA se refiere a aquellas actividades que reunidas permiten reducir el impacto social, económico y ambiental de la contaminación por minas antipersonal (MAP) y restos explosivos de guerra (REG). Estas actividades comprenden la educación en el riesgo de minas (ERM), el desminado humanitario (DH) y la asistencia a las víctimas (AV). El objetivo de la AICMA es reducir el riesgo de municiones explosivas a un nivel donde las personas puedan vivir sin peligro; en el cual el desarrollo económico, social y de salud puede ocurrir sin las restricciones impuesta

<sup>175</sup> CIGDH. International Mine Action Standards/ IMAS, 2018. Pág. 2. Disponible en: <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/IMAS-01-10-Ed2-Am9.pdf>. Consulta realizada el 20 de marzo de 2020.

por la contaminación por artefactos explosivos, y en la cual las necesidades de las víctimas sean resueltas.

El PNIS es una política que requiere el avance efectivo de las actividades que integran la AICMA, de tal manera que la presencia y/o sospecha de MAP, municiones sin explosionar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), no genere accidentes o eventos que afecten los derechos de las comunidades.

Actualmente existe presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI en 324 municipios del país, en 52 de ellos se adelanta el PNIS y solo 31 de estos han sido asignados para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario. Por otro lado, entre enero de 2019 y 31 de marzo de 2020, se han presentado 81 víctimas de estos artefactos en los municipios PNIS, es decir el 55% de las víctimas a nivel nacional (147) se presentaron en municipios donde se adelanta el PNIS.

## Temas presupuestales

Este Punto del Acuerdo de paz ha sido financiado principalmente a través de recursos del Presupuesto General de la Nación y de aportes no reembolsables de Cooperación Internacional.

Con respecto al PGN, la programación y ejecución de los recursos se ha realizado a través de los proyectos de inversión registrados en el SUIFP, así como de recursos de funcionamiento distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público bajo el mecanismo denominado “Bolsa Paz”.

De acuerdo con la información reportada por el SUIFP, la Procuraduría identificó cuatro proyectos de inversión asociados a través del Trazador de Paz al Punto 4 en el año 2019 por valor de \$5.300 millones, y cinco proyectos registrados en el año 2020 que ascienden a \$920 mil millones.

Este incremento drástico es explicado por un cambio en la marcación del proyecto denominado “Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel nacional”, a cargo del ICBF, pues de acuerdo con la misma entidad en el primer año fue clasificado de manera incorrecta en el Punto 1, pilar 1.4. Dado que este proyecto refleja el monto más alto de inversión de todos los proyectos marcados con el Trazador Presupuestal para la Paz dentro

del SUIFP (\$920 mil millones en el año 2019 y \$913 mil millones en el año 2020), termina generando una distorsión por el cambio de valor asignado entre un año y otro.

Al descontar el valor de este proyecto de inversión, se tiene que el Punto 4 cuenta con una apropiación para la vigencia 2020 de aproximadamente \$6.900 millones, de los cuales corresponden \$5.800 millones al pilar 4.1 (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS). Como se observa en la Tabla 53, este monto se distribuye entre proyectos de inversión de la Presidencia de la República, MinJusticia y PNN.

**Tabla 53. Programación de inversiones entre los pilares del punto 4 del PMI para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos)**

2019-2020	Entidad Ejecutora	Pilar	Apropiación Vigente
2019	PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA	4.1	8.498.995
	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GESTION GENERAL	4.1	3.371.119.913
	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	4.2	523.733.734
	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL	4.3	1.397.485.062
<b>Total 2019</b>			<b>5.300.837.704</b>
2020	PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA	4.1	64.604.678
	MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - GESTIÓN GENERAL	4.1	250.000.000
	PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GESTION GENERAL	4.1	5.517.499.782
	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	4.1	913.274.692.605
	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	4.2	1.072.500.000
<b>Total 2020</b>			<b>920.179.297.065</b>

Fuente: DNP (2020). Elaboración Propia

Más allá de lo identificado a través del marcador de paz para el PNIS, en junio de 2020 la DSCI informó a la Procuraduría haber solicitado a MinHacienda una distribución presupuestal de \$2.3 billones de pesos para tres vigencias: \$604.320.313.310 en 2020, \$859.005.048.620 en 2021 y \$859.005.048.620 en 2022. Estos recursos serían incorporados en el proyecto de inversión aprobado para la DSCI. Sin embargo, en el mismo mes el Ministerio informó a la ART que aunque se había proyectado una asignación de 150 mil millones de pesos, a la fecha no se habían podido viabilizar estos recursos para el PNIS.

Ahora bien, los recursos que distribuye MinHacienda, a través del mecanismo denominado “Bolsa Paz”, han tenido un rol preponderante en la financiación del PNIS. En 2019, este Ministerio distribuyó \$893 mil millones, de los cuales \$257 mil millones fueron distribuidos a la subcuenta de Sustitución del Fondo Colombia en Paz, junto con 3.600 millones de pesos para la subcuenta de funcionamiento de este. En abril de 2020, la DSCI

informó a la Procuraduría contar con una asignación de 41 mil millones de la Bolsa Paz para la vigencia 2020 para apoyar el Programa.

En foros virtuales sobre avances del PNIS en julio de 2020, la DSCI mencionó que contaba con 191 mil millones para la vigencia 2020, con la salvedad de estar gestionando 150 mil millones con fuente del impuesto al carbono. Este monto equivale al 31% de los 604 mil millones solicitados por la DSCI a MinHacienda para el cumplimiento de los compromisos del PAI familiar en 2020.

Cabe señalar que la Bolsa Paz también ha tenido un rol en la financiación de las medidas de erradicación forzada aportando un total de \$120 mil millones, pues en 2019 fueron distribuidos \$45 mil millones para este propósito a MinDefensa y 75 mil millones de pesos a la Policía Nacional.

A juicio de la Procuraduría, no son claros los criterios que tiene Gobierno Nacional para realizar algunas distribuciones de la “Bolsa Paz”. Como se evidencia en el presente informe, se han aprobado distribuciones de recursos a través de este mecanismo para la erradicación forzada y para las Zonas Futuro, aún y cuando el PNIS cuenta con financiación insuficiente para cumplirle a las 99.097 familias beneficiarias, y estas medidas no se priorizan en la secuencia del numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz, o no hacen parte integral del mismo.

Como se mencionó anteriormente, otra fuente de financiación que aporta recursos para el cumplimiento de los compromisos definidos en el PMI frente al punto 4 de Solución Integral al Problema de las Drogas, es la Cooperación Internacional. De acuerdo con la información de los proyectos iniciados en el año 2019 que fueron reportados en la plataforma CICLOPE administrada por APC Colombia, para este propósito y en particular para el pilar 4.1 relacionado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), se destinaron aproximadamente 14,9 millones de dólares (un poco más de 50 mil millones de pesos al valor de cambio del dólar para el periodo).

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 26 indicadores del PMI analizados en el subpunto 4.1, 5 indicadores no tienen reporte de avance en el SIPO, 5 indicadores aún no cuentan con su respectiva ficha técnica y de los 9 indicadores que finalizaban antes de 2019, 5 indicadores no se han

cumplido. La Procuraduría reitera la importancia de contar con información actualizada que contribuya a cualificar los ejercicios de seguimiento que realizan los órganos de control y los ciudadanos.

- La focalización del PNIS se mantiene limitada puesto que no ha logrado llegar a todos los municipios con el mayor número de hectáreas con cultivos de coca ni ampliar su cobertura a otras zonas dentro de los municipios ya priorizados. Como resultado de lo anterior, cada vez se presentan más líneas grises entre los territorios que debían ser sujetos de medidas de sustitución voluntaria y aquellos donde debía operar la erradicación forzada.
- El PNIS se ha limitado atender los beneficiarios inicialmente vinculados y no al total de familias que firmaron acuerdos colectivos. Según datos a marzo 2019, 130 mil familias habían firmado acuerdos colectivos, y con corte a diciembre 31 de 2020, la Consejería para la Estabilización indicó que, después de una exhaustiva revisión, fueron 188.000 familias aproximadamente las que firmaron acuerdos colectivos. Según este último dato, aproximadamente el 50% de las familias con voluntad de sustitución no ingresaron al Programa.
- Los esfuerzos administrativos y presupuestales de la DSCI, que inició su operación en el año 2020, están concentrados en superar el rezago de la implementación de los componentes del PAI Familiar, particularmente, en las demoras de los pagos de asistencia alimentaria inmediata, la entrega material del proyecto de autosostenimiento y resolver las situaciones de indefinición jurídica de más de 8.000 núcleos familiares suspendidos. Pese a los avances logrados en esos asuntos, la desarticulación con las demás medidas del Programa, como por ejemplo la implementación de los proyectos productivos, han generado incertidumbre en las comunidades sobre su efectividad, y ha aumentado los riesgos en materia de retiros y resiembras de los cultivos ilícitos. Tampoco se evidencia aún una clara definición de los PISDA ni la manera en que la HRU contribuirá a su ejecución en los núcleos veredales PNIS.
- En este periodo, la DSCI mejoró su gestión documental, fortaleció su equipo jurídico para dar respuesta a los requerimientos de los beneficiarios del Programa y de la ciudadanía, y ha hecho esfuerzos importantes por reglar los procedimientos administrativos para definir el estado de vinculación de las familias. No obstante,

continúan existiendo barreras para el acceso público a la información por parte de la ciudadanía, pues solo se cuenta con los informes trimestrales producidos por UNODC y por la Consejería Presidencial para la Estabilización, aún y cuando la DSCI hace parte de la ART y podría apoyarse en sus plataformas para la difusión de su ejecución.

- Con corte de marzo 31 de 2020, del total de familias con acuerdos individuales (99.097), el 68% son cultivadores, el 15% son no cultivadores y el 17% son recolectores. De este total, el 72% (71.078) de las familias se encuentran activas, el 10% (10.114) en validación de requisitos para su ingreso, el 9,3% (9.226) fueron retirados por incumplimientos de los compromisos y el restante 8,7% (8.679) se encuentran suspendidos del PNIS. Las causales más recurrentes de las suspensiones son los reportes del ente verificador, que representan el 42,3% (3.370) del total de los casos. A esto le sigue el 20,6% (1.787) de las suspensiones por inconsistencias de la información de los beneficiarios con sus registros en el SISBEN y Registraduría.
- La Procuraduría comparte la observación del Tribunal Superior de Bogotá, en el fallo de tutela del 28 de abril de 2020 que permitió el reintegro de 12 familias al PNIS de Putumayo, en el sentido de que los procedimientos administrativos para definir el estado de vinculación no han sido socializados ampliamente con las comunidades y no se encuentran reglamentados bajo la normatividad que rige el Programa. La necesidad de formalizar dichos trámites es imperante, máxime cuando los afectados son sujetos de especial protección constitucional.
- Del total de familias cultivadoras y no cultivadoras en el PNIS, esto es 82.240 familias, el 61% ha finalizado ya los seis ciclos de pagos de asistencia alimentaria inmediata y el 74% ha recibido al menos una entrega material del proyecto de seguridad alimentaria. En estos componentes, la Procuraduría encontró importantes rezagos en los municipios de Ituango, Jambaló, San Pablo, Rosas, Tierralta y Sardinata.
- De igual forma, se evidencia una falta de sincronización entre la asistencia técnica, que ya ha sido entregada a un 91% de las familias cultivadoras y no cultivadoras activas, y los proyectos productivos que apenas están funcionando en los municipios de Briceño y Cumaribo en Vichada, que corresponden al 0,88% de las familias beneficiarias.
- De igual forma, se evidencia un rezago en la implementación del PNIS con la población ex recolectora o gestora comunitaria, ya que, del total de 16.857 de estos beneficiarios, 10.114 se encuentran aún en proceso de ingreso. Asimismo, se evidenció poca claridad en los procedimientos para la contratación, el pago de

servicios sociales y pagos de dicha población por parte de los operadores de asistencia técnica.

- Se han erradicado de forma voluntaria 41.370 hectáreas. De estas, 35.996 hectáreas fueron erradicadas directamente por los beneficiarios y 3.374 hectáreas contaron con erradicación asistida por la fuerza pública. La tasa de cumplimiento del 96% y el 0.2% de resiembra.
- La Procuraduría tuvo conocimiento de la contratación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) como nuevo operador de asistencia técnica que permitirá avanzar con los demás componentes del PAI familiar; sin embargo, preocupa que el énfasis estará en la asistencia para proyectos de ciclo corto y en el alistamiento e implementación de proyectos de seguridad alimentaria y huertas caseras; y no en los proyectos de ciclo largo que son los que cuentan con mayor retraso.
- La Procuraduría no identificó ninguna propuesta por parte de Gobierno Nacional para rediseñar el PNIS, a pesar de que los atrasos en su ejecución continúan y de los recortes presupuestales registrados en 2020, que estarían poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas de sustitución establecidas en el PMI y en el PND 2018-2022.
- A pesar de esto, se reconoce la disposición para desarrollar nuevos modelos de sustitución como un paso para la posible vinculación de nuevas comunidades a procesos de sustitución voluntaria de cultivos, dentro de los que se encuentran los modelos Hechos a la Medida, el modelo de Territorios para la conservación en áreas ambientalmente estratégicas; y los lineamientos de “Formalizar para sustituir”. No obstante, la falta de socialización de estos modelos genera expectativas e incertidumbres. Aún no se tiene claridad sobre la programación presupuestal para su implementación.
- La Procuraduría identificó 284 obras PDET Nivel 1 ubicadas en municipios PNIS y 760 iniciativas del PATR con marcación PISDA; sin embargo, ninguno de los instrumentos cuenta con una focalización explícita para los núcleos veredales del PNIS, por lo que se corre el riesgo de que los dos instrumentos lleguen a los municipios PDET pero no a las veredas donde se implementa el PNIS. La propuesta de Hoja de Ruta Única (HRU), que se había planteado como el instrumento idóneo para generar dicha focalización, solo incluye la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito como una de las múltiples variables para clasificar las iniciativas del PATR.

- De igual forma, se identificó que seis municipios PNIS cuentan con una o dos iniciativas marcadas como PISDA, lo cual no genera condiciones para construir los planes de desarrollo integral que se plantearon en el Acuerdo de Paz.
- En materia de seguridad, se identificó la expedición de la Resolución 004 sobre seguridad en el PNIS, y las gestiones para la aprobación de un “Plan de articulación para el reforzamiento de las medidas de seguridad para población beneficiaria del PNIS”. Sin embargo, este plan aún no ha sido aprobado y, por ende, se desconocen los compromisos de los sectores para la prevención y protección de violaciones a los DDHH de beneficiarios del PNIS. Por lo tanto, preocupa que a tres años de la implementación del PNIS no se cuente con un plan de acción específico para esta población.
- Aunque se cuenta con un total de 243 sesiones de las instancias de participación entre 2019 y marzo de 2020, aún se evidencia poca claridad en los criterios para la citación y periodicidad de estas. También se evidencia que las instancias se han convertido en espacios de rendición de cuentas, desdibujando su naturaleza de construcción colectiva participativa.
- Por su parte, la Junta de Direccionamiento Estratégico y el Consejo Permanente de Dirección, no se han reunido recientemente según se ha informado, por procesos de validación de sus integrantes.
- Aún se evidencia la ausencia de fichas técnicas de los indicadores del PMI en el SIIPO especialmente en materia de sustitución en PNN, medidas de restauración y conservación y proyectos de generación de ingresos para estas áreas. Aunque los indicadores étnicos no se analizan en el presente informe, estos son los que cuentan con mayor rezago en esta materia.
- A juicio de la Procuraduría, no son claros los criterios que tiene Gobierno Nacional para realizar algunas distribuciones de la “Bolsa Paz”. Como se evidencia en el presente informe, se han aprobado distribuciones de recursos a través de este mecanismo para la erradicación forzada y para las Zonas Futuro, aún y cuando el PNIS cuenta con financiación insuficiente para cumplirle a las 99.097 familias beneficiarias, y estas medidas no se priorizan en la secuencia del numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz, o no hacen parte integral del mismo.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 10 recomendaciones a 5 entidades del orden nacional sobre el PNIS. De estas 7 fueron comunicadas a las entidades mediante oficio, una fue reportada como acogida, otra como cumplidas, y sobre las otras 5 no se recibió respuesta.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio y a la Consejería para la Estabilización, se reitera la recomendación de avanzar en la redefinición de la política actual de sustitución de cultivos de uso ilícito, con una visión de enfoque territorial que requiere la provisión de bienes y servicios públicos rurales, de manera que se garantice no solo la erradicación de los cultivos sino la transformación estructural del campo, acompañada de una estrategia de seguridad territorial.

Al Ministerio de Justicia y el Derecho, se recomienda adelantar los debates requeridos en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes sobre la armonización entre las estrategias de sustitución de cultivos ilícitos y las operaciones de erradicación forzada, en concordancia con la secuencia establecida en el Punto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz.

A la Agencia de Renovación del Territorio, con apoyo de la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos, se recomienda integrar dentro de su gestión de oferta y de recursos, un criterio particular para la focalización de bienes y servicios en los territorios específicos donde se adelantan procesos de sustitución. En particular, se reitera la recomendación de establecer un criterio de focalización veredal para la sustitución, dentro de instrumentos como la Hoja de Ruta Única, las iniciativas PISDA-PATR y la oferta sectorial del Plan de Atención Inmediata comunitario.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos y Agencia de Renovación del Territorio, se recomienda la elaboración de Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), que no se limiten a la marcación de una o dos iniciativas de Planes de Acción para la Transformación Regional por municipio, y que realmente brinden acceso a la salud y educación, a la vivienda, a la formalización; así como a otras iniciativas estratégicas como son las vías, la conectividad y los proyectos acordes con la naturaleza de la región, con la participación activa de sus beneficiarios en los diferentes niveles de priorización, ejecución y seguimiento de los proyectos.

A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos, se recomienda armonizar los procesos de gestión del conocimiento del PDET y del PNIS y de difusión de reportes de avance de los dos instrumentos, para lograr una integralidad de los procedimientos y mayor transparencia, unidad y claridad en la información pública.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio, se recomienda establecer criterios de periodicidad y de necesidad para regular el funcionamiento de cada una de las instancias de participación del Programa según su función. De igual forma, se recomienda adelantar un plan de choque en los municipios con mayor rezago en el funcionamiento de las instancias, buscando mecanismos innovadores para la participación activa de las comunidades durante la pandemia del COVID-19.

Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos, se recomienda desarrollar una estrategia conjunta para la puesta en marcha de las brigadas de salud establecidas en el Plan Marco de Implementación, y cuya ejecución aparece en 100% a pesar de no haberse desarrollado ninguna jornada.

Al Ministerio de Trabajo y a la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos, se recomienda desarrollar una estrategia conjunta para acercar a comunidades del PNIS a la cobertura del servicio público de empleo, establecido en el Plan Marco de Implementación.

Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Ministerio de Educación, se recomienda revisar la marcación de paz de su proyecto de inversión de atención a la primera infancia, que cuenta con una asignación de 913 mil millones para el nivel nacional.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos y a la Consejería para la Estabilización, es imperativa la necesidad de aprobar el plan de acción para el reforzamiento de medias de seguridad territorial que garantice el respeto por la vida y por los derechos humanos de la población que habita estos territorios y también de los líderes del Programa.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos ilícitos y a la Consejería para la Estabilización, se hace necesario definir las competencias sectoriales y de las entidades territoriales, los espacios de difusión y los recursos disponibles en la nación para la puesta en marcha de nuevos modelos de sustitución.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, Ministerio de Justicia y el Derecho y Oficina del Alto Comisionado para la Paz se reitera la necesidad de formular las fichas

pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto asociados con sustitución en PNN, medidas de restauración y conservación y proyectos de generación de ingresos para estas áreas, al igual que de las metas trazadoras e indicadores étnicos.

CONFIDENCIAL

## Programas de prevención del consumo y salud pública

---

El Acuerdo de Paz entiende el consumo de drogas como un fenómeno multicausal que debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública y de desarrollo humano basado en derechos. En este sentido, requiere del trabajo conjunto entre diferentes actores públicos, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social con énfasis en niños, niñas y adolescentes.

En el presente informe, se hace seguimiento al ejercicio de construcción de dicha política y a su articulación con otros instrumentos de política pública relacionados con Salud Mental y la Política de Drogas. Asimismo, se muestra un balance sobre el acompañamiento brindado por MinSalud a las secretarías departamentales en materia de atención y prevención del consumo, e indaga sobre la generación de conocimiento en materia de prevención del consumo.

### Avances y dificultades

---

#### Política Integral para la Prevención y Atención al Consumo

En Colombia se han venido desarrollando una serie de instrumentos normativos y de política que tienen el reto de lograr una implementación efectiva, articulada y participativa de las políticas de salud mental, y de atención y prevención del consumo de Sustancias Psico Activas (SPA).

Uno de los desarrollos más importantes es la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, aprobada mediante la Resolución 089 del 16 de enero de 2019. Esta Política se incorpora al Pilar 1 de la Política Integral para enfrentar el problema de las drogas-Ruta Futuro 2018-2022. Este Pilar cuenta con un total de 86 acciones enfocadas en: i) el desarrollo de entornos protectores; ii) la prevención de factores de riesgo frente al consumo; iii) el tratamiento Integral (que incluye reducción de riesgos y daños problemáticos); iv) la inclusión social (que incluye reducción de la estigmatización) y por último, v) la gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial<sup>176</sup>. Adicionalmente el 16 de abril de 2020 fue aprobado el Conpes 3992 de

---

<sup>176</sup> Cabe señalar que las acciones del Pilar 1 de la Ruta Futuro, se concertaron en el marco de la formulación del documento Conpes 3992. Las entidades vinculadas son: Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Deporte, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Instituto

2020 de Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia<sup>177</sup>. De igual forma, se resalta el Plan Nacional para la Promoción de la Salud, y la Prevención y la Atención del Consumo de SPA 2014-2021.

La Política Integral de Prevención y Atención del consumo de SPA ha sido reportada por MinSalud como parte del cumplimiento del indicador del PMI, denominado Documento de Política frente al consumo de drogas ilícitas actualizado, con participación de la comunidad (D.294) que vencía en 2018.

Al respecto, y de acuerdo con información suministrada por MinSalud con corte a 31 de marzo, en la fase de diagnóstico de la Política se contó con la participación de la sociedad civil, instituciones públicas y de la academia a través de consultas territoriales en la zona Caribe, Centro Sur, Centro Oriente, Llano y Pacífico, para un total de 288 participantes. En la fase de formulación, se consultó con mesas de expertos y del sector salud, sobre la claridad, consistencia, coherencia, pertinencia y calidad del documento borrador. Por último, se llevó a cabo una consulta abierta en la cual MinSalud destinó una cuenta de correo para su revisión y comentarios. Esta cuenta recibió un total de 66 propuestas de universidades, personas naturales, sociedad civil nacional e internacional, expertos, cooperación, Gobierno Nacional y territorial, secretarías de salud, Empresas Sociales del Estado (ESE) Consejo Nacional de Salud Mental, organismos de cooperación y el mismo MinSalud.

A juicio de la Procuraduría, se cumplió con el indicador prácticamente en el tiempo establecido (se aprobó en enero de 2019 y el indicador vencía en 2018). De igual forma, se cumplió con los criterios establecidos en el Punto 4.2.1.3 del Acuerdo de Paz de realizar análisis territoriales sobre el consumo de drogas, con el apoyo de expertos, servidores públicos y de la comunidad, y se realizó una revisión de la normatividad vigente y sus cuellos de botella, que se ve plasmada en el Conpes 3992 de 2020. Estos escenarios de construcción y participación, si bien no se llevaron a cabo en el marco de la instancia definida por el Acuerdo, si contaron con buena parte de los actores competentes en el tema. No obstante lo anterior, se evidencia la ausencia en todo el proceso de personas

---

Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), Superintendencia Nacional de Salud, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE).

<sup>177</sup> El 14 de abril de 2020 se adoptó el Conpes 3992 con la Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia, con un horizonte de cuatro años hasta 2023 y una inversión estimada de 1.120.850. Este Conpes cuenta con tres líneas estratégicas, siendo la tercera de ellas mejorar la atención en salud mental e inclusión social de personas víctimas de violencias, personas con trastornos mentales y consumo de SPA por medio del fortalecimiento de la oferta en salud, del talento humano y la articulación social.

consumidoras, instituciones religiosas, y padres y madres de familia, que sugería el Acuerdo de Paz.

Por otra parte, el Acuerdo de Paz propone la creación de un Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas. Este sistema tiene por objetivo mejorar la atención a los consumidores y consumidoras que requieran de un tratamiento especial y rehabilitación de manera progresiva. Sin embargo, la Política expedida no habilita dicho Sistema. Al respecto, MinSalud ha manifestado que el Sistema se encuentra en formulación, con el fin de ser adaptado a las orientaciones de la política expedida.

Por último, cabe señalar que a pesar de que existe la Política aprobada y el Pilar 1 de la Ruta Futuro para la implementación de acciones asociadas, aún MinSalud no cuenta con sistema unificado de seguimiento que permita realizar monitoreo permanente de las acciones que se adelantan en materia de prevención del consumo y atención y rehabilitación a los consumidores.

### **Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional**

El Acuerdo de Paz establece que, con base en los análisis territoriales realizados para la formulación de la Política, se promoverá el desarrollo de capacidades y se apoyará el desarrollo y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo. Para esto, el PMI contiene el indicador denominado Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas (D.295). Este indicador contiene ficha en el SIPO con meta del 100% de las entidades departamentales en salud con dicho acompañamiento que vence en 2031. A marzo 31 de 2020, el indicador contaba con un avance del 78%.

En concepto de la Procuraduría, MinSalud ha dado cumplimiento al componente del indicador relacionado con el apoyo en la formulación de planes territoriales de salud y en fortalecimiento de capacidades. En efecto, evidencia la asistencia técnica departamental en la formulación de planes departamentales de salud en la dimensión de convivencia social y salud mental de 25 secretarías de administraciones departamentales entrantes y además, cuenta con la elaboración de propuestas de Planes de Acción de Salud (PAS) para las mismas. De igual forma, se ha informado sobre el desarrollo de jornadas con funcionarios de las Direcciones Territoriales de Salud para adelantar el proceso de Gestión Operativa en

Salud Pública, se adelantó la asistencia técnica para el 66,66% de los departamentos del país.

Ahora bien, vale la pena mencionar que los Planes Territoriales de Salud<sup>178</sup> deben alinearse con el Plan Decenal de Salud 2012-2021 que fue formulado con anterioridad a la expedición de la Política Nacional de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2019, del Plan de Acción de la Ruta Futuro y del Conpes 3992 de Salud Mental. Este hecho implica el reto de armonizar las visiones del Plan Decenal, en donde el consumo de SPA se encuentra dentro del componente de prevención y atención a problemas y trastornos mentales y de violencia, con la visión de salud mental y reducción del daño vigente en las políticas recientemente aprobadas. Una vez finalizado el proceso de aprobación de planes de desarrollo territoriales, y por ende de los planes territoriales en salud pública, se podrá verificar si estos planes en efecto cuentan con los lineamientos de las políticas vigentes y con las acciones identificadas como estratégicas en el numeral 4.2.1. 4 del Acuerdo de Paz.

Por último, cabe mencionar que, si bien resulta favorable que el indicador cuente con un 78% de cumplimiento, el acompañamiento a departamentos y municipios tanto en la formulación como en la ejecución es un compromiso que debe ejecutarse durante cada vigencia de los planes de desarrollo territorial, al menos hasta cumplir las metas Plan Decenal de Salud 2012-2021, y beneficiar al menos a dos administraciones territoriales más, bajo el entendido de que la vigencia del indicador es 2031.

### Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas

Para el cumplimiento de este compromiso, el PMI cuenta con el indicador denominado Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado (D.436) con fecha de vencimiento a 2020. De acuerdo con información reportada por MinJusticia, el estudio requiere de la Encuesta Nacional de SPA-2019, para la cual ya se adelantaron las fases de encuestas en 2019 y que, a marzo de 2020, se encontraba en la etapa de procesamiento y análisis de resultados. Según MinSalud, en 2020 se desarrollará el documento de análisis y resultados sobre la magnitud y características del consumo de

---

<sup>178</sup> De acuerdo con el Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2020-2023, los planes territoriales de salud son instrumento estratégico y operativo de política pública en salud, que permiten a las entidades territoriales contribuir con el logro de las metas estratégicas del Plan Decenal de Salud Pública. El PTS hace parte integral del PDT, se aprueban de manera simultánea y la ruta de trabajo debe ser articulada y el plan de trabajo alineado (MSPS, 2020)

sustancias psicoactivas en el país. El informe de resultados tendrá desagregaciones por sexo.

La Procuraduría reconoce los avances en la elaboración de la encuesta y hace un llamado para la pronta y amplia socialización de sus resultados<sup>179</sup> con entidades públicas nacionales y territoriales, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, expertos y demás actores que puedan contribuir a la implementación de las políticas desde un enfoque de salud pública positiva, basada en la reducción del daño. De igual forma, se hace un llamado para la pronta elaboración del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas mencionado anteriormente, con comparaciones intertemporales e identificación de las regiones y grupos poblacionales de mayor atención, que permitan establecer las líneas de base y focalizaciones poblacionales y territoriales, de género y grupos y comunidades étnicas requeridas, para la implementación de la Política Nacional de Atención y Prevención del Consumo de Sustancias Psicoactivas.

### Temas Presupuestales:

De acuerdo con información de MinHacienda y DNP, y según el Trazador de Paz, el pilar 4.2 (Prevención del Consumo y Salud Pública) contaba con una apropiación vigente para 2019 de 523 mil millones de pesos (Tabla 53); y de 1.072.500.000 para 2020. En los dos casos se trata del proyecto de inversión de Ministerio de Salud-Gestión General.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 7 indicadores del PMI analizados en el subpunto 4.2, 2 indicadores no tienen reporte de avance en el SIIPO, 2 indicadores aún no cuentan con su respectiva ficha técnica y de los 3 indicadores que finalizaban antes de 2019, 2 indicadores no se han cumplido. La Procuraduría reitera la importancia de contar con información actualizada que contribuya a cualificar los ejercicios de seguimiento que realizan los órganos de control y los ciudadanos.
- La Procuraduría reconoce como logro la expedición de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA en los tiempos establecidos por

---

179 El 6 de agosto de 2020, Ministerio de Justicia y DANE realizaron el primer lanzamiento de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo 2019 (ENCSPA). Comunicado disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/comunicado-encspa-2019.pdf>

el PMI y en concordancia con las disposiciones que el Acuerdo de Paz dispuso para la misma.

- De igual forma se reconoce la expedición del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro en diciembre de 2019, en especial del Pilar 1 enfocado en la atención y la Prevención del Consumo, así como del documento Conpes 3992 Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia.
- Asimismo, reconoce el apoyo brindado por MinSalud a las administraciones entrantes para la formulación de sus planes territoriales de Salud, durante la formulación de los planes de desarrollo territoriales. No obstante, se evidencia la necesidad de continuar con dicho apoyo durante la ejecución de estos, hasta la vigencia 2031 como se establece en el indicador del PMI.
- Por último, la Procuraduría encuentra importantes avances en la elaboración de la Encuesta Nacional de Consumo y resalta la publicación de sus resultados preliminares en agosto de 2020, en tanto ésta es la principal línea de base para la toma de decisiones de política pública.
- Persisten las dificultades para llevar a cabo un seguimiento integral en este tema. Lo anterior, debido a que no se cuenta con la totalidad de fichas técnicas y por lo tanto con metas medibles para 3 indicadores sobre este tema en el PMI a cargo de Ministerio de Salud.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior, este ente de control remitió una recomendación a Ministerio de Salud y Protección Social en materia de Programas de atención y prevención del consumo y salud pública, sobre la cual se recibió respuesta y fue acogida.

- Al Ministerio de Justicia y el Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, se recomienda que, con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, se adelante una revisión de los indicadores, línea de base y metas de las políticas públicas recientemente aprobadas en la materia.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho y Ministerio de Salud y Protección Social, se recomienda realizar una difusión en el nivel nacional y territorial de los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo, que permita una adecuada toma de decisiones por parte de todos los actores del sector, salud, educación,

cultura, entre otros, para abordar la problemática, así como, la elaboración del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas establecidas en el Acuerdo de Paz.

- Al Ministerio de Salud y Protección Social, se recomienda brindar apoyo a las administraciones locales tanto en la formulación como en la ejecución de los Planes Territoriales de Salud.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, se recomienda tener en cuenta los lineamientos de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de SPA para la elaboración del Plan Decenal de Salud 2022-2031, e involucrar componentes compatibles con el cumplimiento del Acuerdo de Paz.
- Al Ministerio de Salud y Protección Social, se reitera la importancia de diseñar y poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la política que cuente con instancias participativas de monitoreo a nivel municipal y departamental, como por ejemplo, organizaciones sociales, consumidores y padres de familia.
- A Ministerio de Salud se reitera la necesidad de formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto de los indicadores del Plan Marco de Implementación asociados al Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y su enfoque étnico.

# Solución al fenómeno de producción y comercialización

---

El Acuerdo de Paz identifica la necesidad de poner en marcha políticas y programas para desactivar factores que mantienen y estimulan la producción y comercialización de drogas ilícitas, y de desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo el lavado de activos.

En el presente informe, se profundiza el seguimiento en el Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, en la estrategia Zona Futuro, en los mecanismos de judicialización efectiva, en la estrategia contra el lavado de activos y en la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico.

## Avances y dificultades

---

### Política integral para enfrentar el problema de las Drogas-Ruta Futuro

La aprobación de la Política Integral para enfrentar el Problema de las Drogas-Ruta Futuro (2018-2022) aprobada el 13 de diciembre de 2018 por el Consejo Nacional de Estupefacientes, al igual que la elaboración y aprobación de su plan de acción en diciembre de 2019, son identificados por este ente de control como un paso de gran relevancia para avanzar en la coordinación entre las diferentes entidades del Estado con responsabilidades en la lucha contra las drogas. Este plan de acción contiene un total de 260 acciones y 43 entidades responsables de su cumplimiento.

Teniendo en cuenta que la Ruta Futuro es la guía de la política de drogas durante el actual cuatrienio, es necesario identificar en qué medida sus esfuerzos contribuyen al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Sobre esto, la Procuraduría ha evidenciado que la Política incorpora el Acuerdo como uno de sus referentes y que, además de contener medidas para la lucha contra las drogas, incluye también acciones para avanzar en la lucha contra el crimen organizado y las organizaciones criminales y para la implementación de los PDET a través de las Zonas Futuro. A pesar de lo anterior, también ha identificado que, a marzo 31 de 2020, la matriz del Plan de Acción aún no contaba con una marcación para poder identificar la relación de sus acciones con los indicadores del PMI, y por ende analizar la manera en que confluyen los esfuerzos institucionales y los recursos en el logro de los resultados esperados por el Acuerdo de Paz.

Al respecto, la Procuraduría ha identificado que a pesar de que la Ruta Futuro pone esfuerzos balanceados en cada uno de sus cinco pilares<sup>180</sup>, su financiación se concentra en un 89% (3.9 billones de 4.4 que contiene la Política) en las medidas para la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito contenidas en el Pilar 2<sup>181</sup>. En este sentido, la Ruta Futuro no estaría poniendo sus mayores esfuerzos fiscales en la generación de oportunidades de desarrollo alternativo para las comunidades que derivan su subsistencia de los cultivos de coca, ni en los eslabones más fuertes de la cadena del narcotráfico como son la producción y comercialización de drogas, como se establece en el Punto 4 del Acuerdo de Paz. Al respecto, Ministerio de Justicia y el derecho ha informado que dicha distribución presupuestal se relaciona con la información provista por las entidades a la matriz, más no con el esfuerzo real que realizan entidades como el Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Fiscalía en la lucha contra las estructuras criminales, y la producción y comercialización de drogas, cuya información contiene niveles de reserva.

De igual forma, el Pilar 2 para reducir la Disponibilidad de Droga, de la Ruta Futuro tiene grandes retos para promover una articulación interinstitucional que permita avanzar con la secuencia establecida en el Punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, ya que pone en el mismo nivel la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, la erradicación voluntaria de cultivos, la erradicación forzada de forma manual y la erradicación mediante aspersión aérea con glifosato, una vez se cumplan los criterios definidos por la Corte Constitucional. Estos elementos fueron mencionados en la sección correspondiente al PNIS del presente informe.

### **Zonas Estratégicas de Intervención Territorial ZEII- Zona Futuro**

Las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) fueron creadas a través del Artículo 2 Ley 1941 de 2018, que adiciona el artículo 60 de la Ley 418 de 1997. Posteriormente, las ZEII fueron reglamentadas a través del Decreto 2278 de 2019, que enuncia unos criterios de focalización territorial, la creación de Planes Estratégicos de Intervención Integral (PEII), la creación de una secretaría técnica y de unas instancias de coordinación, al igual que sus mecanismos de financiación.

---

<sup>180</sup> Los cinco pilares de la Ruta Futuro son: Pilar 1: Reducir el consumo de drogas y su impacto; Pilar 2: Reducir la disponibilidad de droga; 3) Pilar 3: Desarticular y afectar las estructuras criminales; Pilar 4: Afectar a las economías y rentas criminales; y 5) Pilar 5: Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental.

<sup>181</sup> Los indicadores del Plan de Acción de la Ruta Futuro que cuentan con dicha financiación son: 1) Implementar la estrategia de erradicación forzosa validando las hectáreas reportadas (PECAT, GME, hombre a hombre); y 2) Implementar un programa de aspersión aérea conforme a la normatividad vigente, jurisprudencia y los instrumentos ambientales y de salud aplicables, lo anterior en caso de ser autorizado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

En el momento en que se anunció la creación de las ZEII en 2018, la Procuraduría advirtió sobre la necesidad de articular su planeación y funcionamiento con la implementación del Acuerdo de Paz en los 50 municipios, todos coincidentes con la focalización PDET, en las regiones de Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba y Arauca. Lo anterior, teniendo en cuenta la coincidencia de algunas de sus finalidades, de las instituciones responsables de su ejecución, la similitud en las instancias de coordinación y las limitaciones de los recursos la disponibilidad de recursos para la financiación de las dos estrategias.

En concordancia con lo anterior, este ente de control remitió comentarios al proyecto de Decreto de las ZEII, con respecto a la necesidad de incluir los contenidos explícitos del Artículo 281 de la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en las consideraciones y en el articulado del mismo, sobre la posible sobreposición de competencias de las instancias creadas por las ZEII, sobre la necesidad de mantener la autonomía de las entidades territoriales en materia de los bienes y servicios a ejecutar en sus territorios, y la estricta necesidad de articulación con el PDET.

Una vez aprobado el Decreto 2278 de 2019, se evidenció la incorporación de algunas de las anotaciones antes expuestas, en especial en materia de articulación con los PATR, pues cada PEII debe contar con tres capítulos: uno para la aceleración de los PDET; otro para brindar medidas reforzadas de protección a la población; y otro para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, conforme a las normas constitucionales que regulan el orden público y la administración de justicia. No obstante, continúa generando inquietudes la creación de una secretaría técnica para la elaboración de los PEII en cabeza del DPS, que podría duplicar las labores que a la fecha realiza la ART de coordinación institucional de oferta para la ejecución de las iniciativas del PATR. De igual forma, genera inquietudes que cada una de las cinco ZEII esté a cargo de una Consejería Presidencial diferente, que a su vez debe coordinarse con la Consejería para la Estabilización.

Cabe señalar que la Corte Constitucional también se pronunció, a través de la Sentencia C-40 de febrero de 2020, en tanto condicionó la exequibilidad de la Ley 1941 de 2018 a que las actuaciones realizadas en el marco de las ZEII guarden coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto. De igual forma, estableció que la prestación de servicios sociales en dichas zonas, deberán ser formuladas e implementadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación.

La Corte Constitucional deja claro que las ZEII o Zonas Futuro deben contribuir de manera integral a la implementación del Acuerdo de Paz, a través de la concentración de las intervenciones de seguridad, protección, justicia, y de tipo social y económico, en las veredas de mayor incidencia del conflicto, economías criminales, pobreza y bajos niveles de presencia institucional al interior de los municipios PDET. A juicio de la Procuraduría, hay que destacar que en el caso de la construcción del PEII de Pacífico y Frontera se hayan identificado iniciativas veredales de los PATR para ser incluidas en los PEII.

A la fecha, no se puede realizar un balance sobre la articulación de las ZEII y el Acuerdo pues, según declaraciones del Consejero Nacional de Seguridad, los PEII fueron aprobados hasta junio de 2020 por el Consejo Nacional de Seguridad. No obstante, si se pueden generar algunas recomendaciones derivadas de la ejecución de obras rápidas en el Pacífico nariñense durante 2019 en el marco del plan de respuesta inmediata de la ZEII.

Con corte a 31 de diciembre, se contaba con información de la asignación de un monto de \$40.884 millones de pesos a la Subcuenta ZEII del Fondo Paz, para la ejecución de 84 proyectos del de Pacífico Nariñense y Frontera aprobados por el Consejo de Seguridad (Este plan es distinto al PEII). En seguimiento realizado por la Procuraduría se identificó en efecto que, en marzo 22 de 2019, se expidió una resolución de distribución de recursos de la Bolsa Paz, que administra MinHacienda para la Subcuenta ZEII del Fondo de Programas Especiales para la Paz por un valor de \$47.500 millones de pesos.

Las intervenciones realizadas en pacífico Nariñense en 2019 se distribuyen en: i) convenio con FUPAD para la ejecución de estudios y diseños, y mejoramientos de centros educativos, escenarios deportivos, entrega de materiales para obras y acompañamiento social por 26 mil millones de pesos; ii) Convenio para el desarrollo de la industria naval, marítima y fluvial Cotecmar por 11 mil millones; iii) Contratos de compraventa para la adquisición de equipos para Policía Nacional, por 2 mil millones; iv) Contratos para la formulación de un modelo productivo en Alto Mira y Frontera por 117 millones; v) Convenio con la Diócesis de Tumaco por 214 millones, además de los gastos administrativos. En sus visitas administrativas en la Zona, la Procuraduría evidenció que las comunidades sabían sobre la ejecución de obras, aunque no habían sido convocadas para participar en su ejecución y su seguimiento.

A partir de lo anterior, la Procuraduría identifica la necesidad de contar con un clasificador de paz transversal a los PEII, que permita establecer en qué medida los

esfuerzos realizados aportan a la implementación del Acuerdo de Paz. Este marcador también contribuirá a identificar la manera en que las asignaciones presupuestales de la Bolsa Paz a la Subcuenta ZEII, contribuyen al mismo propósito. De igual forma, y teniendo en cuenta la armonización entre los PAII y los PATR, se hace un llamado frente a la importancia de contar con la participación de las comunidades en las fases de ejecución y seguimiento de los bienes y servicios entregados, coherente con la metodología establecida para ello por la ART.

## Judicialización efectiva

En articulación con los contenidos del Punto 3.4 del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional se compromete con la puesta en marcha de un estrategia de política criminal, en forma paralela a la Política de Lucha Contra la Corrupción, que fortalezca y cualifique la presencia institucional y concentre sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o agrupación criminal, relacionados con la producción y comercialización de drogas ilícitas, siempre considerando el tratamiento diferenciado que se le debe dar a campesinos y pobladores rurales vinculados a la explotación de cultivos de uso ilícito.

El punto 4.3 del Acuerdo Final tiene dos indicadores asociados en el SIPO. El primer indicador es Plan Nacional de Política Criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, implementado (D.298). Este indicador cuenta con ficha en el SIPO y con una meta vigente hasta 2021. Como se mencionó antes, su análisis se realiza en el capítulo del Punto 3.4 del presente informe.

El segundo indicador es Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización formuladas (D.297). Este indicador cuenta con ficha en el SIPO y con una meta vigente hasta 2021. Sobre su avance, el Ministerio de Justicia ha indicado contar con el Proyecto de Inversión denominado “Fortalecimiento de la Territorialización de la Política Criminal contra el crimen organizado y efectividad de la Justicia Nacional”, con presupuesto para la ejecución de las acciones en 2020. Las intervenciones de este proyecto debían iniciar en 2020 en Antioquia, Atlántico, Bogotá, Valle del Cauca y Nariño<sup>182</sup>, a partir de acciones coordinadas entre el Ministerio de Justicia y del derecho, Fuerza Pública, Fiscalía General de la Nación,

---

<sup>182</sup> La focalización se realizó con criterios como los niveles de violencia, presencia de accionar criminal de organizaciones y economías criminales.

así como otras instituciones y autoridades que a nivel local. No obstante, su inicio se vio afectado por la pandemia del COVID-19 y posiblemente tendrá implicaciones en la finalización de su cronograma durante la actual vigencia.

## Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

Con el fin de superar integralmente el fenómeno de la producción y comercialización de drogas y eliminar los factores que estimulan las economías criminales, el Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir y controlar el lavado de activos.

### Identificación de la cadena de valor del narcotráfico:

Para la medición de este compromiso, el PMI cuenta con el indicador Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado (D.301), el cual cuenta con un estado de cumplimiento del 100%, según el SIIPO con fecha de terminación 2021. En efecto, a marzo 31 de 2020 el Ministerio de Justicia había reportado haber elaborado 6 informes relacionados con la cadena de valor del narcotráfico, enfocados en la producción y rendimientos de los cultivos de coca en Putumayo, Caquetá y en la región Pacífico, y en la caracterización de la cadena de valor del narcotráfico en Unión Peneya (Caquetá) y en la región de Urabá que comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba<sup>183</sup>.

Desde la perspectiva de este control, la elaboración de dichos informes representa un insumo de gran relevancia para la comprensión integral del problema de las drogas y para la coordinación entre entidades que desarrollan tareas para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

Por otro lado, se identifica la necesidad de avanzar con informes adicionales con análisis integrales sobre el Sistema de Finanzas del Narcotráfico, sobre el uso de los recursos, las estrategias nacionales e internacionales para el lavado de activos, los canales de blanqueo de capitales, los bienes y testaferreros y la penetración del narcotráfico en las estructuras del

---

<sup>183</sup> A continuación se referencian los estudios citados en el SIIPO: 1) Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN)", narcotráfico en La Unión Peneya (Caquetá); 2) Estudio de Producción y Rendimientos del Cultivos de la región del Putumayo – Caquetá; 3) Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN), con enfoque territorial; 4) Como resultado de este estudio se expidió el "Documento de lineamientos para el debilitamiento de la cadena de valor del narcotráfico" en la Región del Urabá, la cual comprende los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba; 5) Documento de lineamientos para el debilitamiento de la cadena de valor del narcotráfico"; y 6) Estudio de producción y rendimiento en la región del Pacífico.

Estado, como se establece en el Acuerdo de Paz. La Procuraduría ya solicitó copia de los documentos antes mencionados.

### Estrategia contra el lavado de activos e instancias de investigación

Como compromiso del Acuerdo Final, el Gobierno Nacional promoverá la cualificación y el fortalecimiento, y donde sea necesario, el rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero y de lavado de activos que permitan identificar los sistemas financieros de las redes de crimen organizado asociadas al narcotráfico y sus dinámicas, de acuerdo con la cadena de valor en el nivel nacional y local, y sus enlaces con el nivel internacional (Ministerio de Justicia y Derecho, 2020). Para el seguimiento de esta acción, el PMI cuenta con el indicador Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas (D.304), sin ficha técnica en el SIPO, ni meta.

A pesar de lo anterior, en el Informe de rendición de cuentas de Ministerio de Justicia 2019 se mencionan algunos avances de gestión, y no de resultados, realizados en 2019 en el marco de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (Ccicla) (Ministerio de Justicia y Derecho, 2020). Dentro de las gestiones realizadas se encuentran: 1) la reactivación del proceso de diseño de la norma Estatuto de Prevención y Lucha contra las Finanzas Ilícitas – ECOFI en el marco de la Comisión, que no contó con aprobación del cuerpo colegiado; 2) la aprobación de la metodología y desarrollo de la Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos 2019, liderada por la UIAF; y 3) la inclusión de medidas que apuntan al fortalecimiento de las instancias y capacidades en supervisión, investigación y control financiero en el Pilar 4 sobre Economías y Rentas Criminales, del Plan de Acción de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas – Ruta Futuro.

A partir de lo anterior, la Procuraduría hace un llamado para avanzar en la formulación y aprobación de la ficha técnica del indicador mencionado en SIPO, que permita reportar los esfuerzos del Ministerio de Justicia al respecto. De igual forma, se enfatiza la necesidad de alinear los indicadores de la Ruta Futuro con aquellos establecidos en el PMI.

Sumado a lo anterior, el Acuerdo final establecía la necesidad de contar con una campaña nacional contra el lavado de activos, que a su vez cuenta con el indicador Campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada (D. 305), con fecha de

finalización a 2020 que ya tiene ficha técnica en el SIPO, metas definidas y con fórmula de cálculo de sumatoria de encuentros del día antilavado.

A juicio de la Procuraduría, el reporte realizado por Ministerio de Justicia sobre el cumplimiento de 100% de la acción, no responde de manera integral al alcance planteado en el Acuerdo Final en la materia. Mientras que el Acuerdo estable una campaña nacional para la promoción de valores y el fomento de la participación y capacidad ciudadana para ejercer control y fiscalización frente a la corrupción asociada al lavado de activos y al narcotráfico; el Ministerio reporta la realización de los encuentros anuales del "Día nacional antilavado de activos" con participación de los sectores público y privado para socializar las buenas prácticas. Estos eventos no evidencian participación amplia de la ciudadanía, el posicionamiento y difusión masiva de mensajes claros e intención de incidencia.

### **Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico**

El PMI cuenta con el indicador Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada (D.309), con fecha de vencimiento 2017 sin ficha técnica, ni metas en el SIPO.

Al respecto, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, como entidad competente de su cumplimiento, indica que para el cumplimiento de la tarea se requería de los estudios de la cadena de valor del narcotráfico, que fueron entregados por Ministerio de Justicia a la Secretaría en 2019, motivo por el cual no se realizó antes ninguna gestión. De igual forma, se menciona estar avanzando en mesas sobre lavado de activos con la CCICLA.

De acuerdo con lo anterior, a la fecha no se cuenta con ningún avance específico frente a este indicador. Por esto, se requiere de un mayor esfuerzo de coordinación por parte de la Secretaría de Transparencia con las entidades que hacen parte tanto del Consejo Nacional de Estupeficientes, como de la CCICLA para avanzar en una estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico, que se formule e implemente en los mismos tiempos que las demás políticas destinadas para este fin. De igual forma, se reitera la necesidad de contar con la ficha técnica del indicador en el SIPO, aún y cuando la actividad no solo dependa de la entidad en cuestión.

Adicionalmente, es importante mencionar que el Plan de Acción de la Ruta Futuro no cuenta con ninguna acción o indicador asociado a la lucha contra la corrupción asociada al

narcotráfico, a pesar de ser la gran sombrilla que abarca todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

## Temas Presupuestales:

De acuerdo con información de MinHacienda y DNP, y según el Trazador de Paz, el pilar 4.3 (Fenómeno de producción y comercialización de drogas) contaba con una apropiación vigente para 2019 de 1.397 millones de pesos (Tabla 53); y con ningún proyecto de inversión con marcación asociada para la vigencia 2020.

A juicio de la Procuraduría, se requiere de un importante esfuerzo por parte de MinJusticia, de MinHacienda y del DNP, para lograr la adecuada marcación de proyectos de inversión de entidades que tienen competencias en la afectación de las economías criminales establecidas tanto, en el Acuerdo de Paz como en la Ruta Futuro, como son la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Defensa Nacional.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 12 indicadores del PMI analizados en el subpunto 4.3, 5 indicadores no tienen reporte de avance en el SIIPO, 3 indicadores aún no cuentan con su respectiva ficha técnica y de los 3 indicadores que finalizaban antes de 2019, un indicador no se ha cumplido. La Procuraduría reitera la importancia de contar con información actualizada que contribuya a cualificar los ejercicios de seguimiento que realizan los órganos de control y los ciudadanos.
- La Procuraduría identifica la aprobación del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, con 260 acciones y 43 entidades, como un paso para avanzar en la solución integral al problema de las drogas que plantea el Acuerdo de Paz. No obstante, preocupa que 3.9 billones de los 4,4 billones que tiene estimados la política, se encuentren asociados a medidas de erradicación de cultivos de uso ilícito, sin evidenciar mayores recursos para atacar los eslabones más fuertes de la cadena.
- La Procuraduría identifica como positiva la reglamentación de las ZEII en lo que concierne a la incorporación de un capítulo PDET dentro de los PEII, así como el pronunciamiento de la Corte Constitucional para que su ejecución guarde

coherencia e integralidad con el Acuerdo de Paz. Asimismo, reconoce la focalización veredal de las ZEII como un aporte de la estrategia para lograr la confluencia en la prestación de bienes y servicios en los núcleos con mayores afectaciones por el conflicto, economías ilegales y pobreza.

- No obstante, identifica la escasa participación de las comunidades en el proceso de ejecución y seguimiento de los proyectos hasta ahora ejecutados en el Pacífico nariñense; y el riesgo de duplicidad de funciones con aquellas que a la fecha adelanta la ART. Dado que la Procuraduría no contaba con los PEII para el momento de elaboración del informe, no se cuenta con un balance sobre la articulación de las ZEII y el Acuerdo.
- De igual forma, se identificaron avances en la elaboración de informes territoriales enfocados en la producción y rendimientos de los cultivos de coca; sin embargo, aún se requiere avanzar en los estudios de los demás eslabones de la cadena del narcotráfico, en especial del lavado de activos.
- Por último, la Procuraduría identifica la ausencia de avances en materia de estrategias de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, y limitados avances en cuanto a la campaña nacional contra el lavado de activos, en tanto se equipara la campaña a los seminarios realizados en el marco del Día Antilavado.
- Persisten las dificultades para llevar a cabo un seguimiento integral en el tema. Lo anterior, debido a que no se cuenta con la totalidad de fichas técnicas y por lo tanto con metas medibles para 3 indicadores sobre este tema en el PMI a cargo de Ministerio de Justicia, Secretaría de Transparencia y Fiscalía General de la Nación relacionados con instancias de investigación, con investigaciones estructurales de la criminalidad y estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, respectivamente.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior, este ente de control remitió 6 recomendaciones a Gobierno Nacional y a Ministerio del Interior sobre este tema. De estas, se envió y se recibió respuesta de Ministerio del Interior, sin información sobre su posición al respecto.

- De igual forma, y como se menciona en la sección sobre Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, a Ministerio de Justicia y el Derecho, a la Agencia de Renovación del Territorio y a Ministerio de Defensa, se recomienda adelantar un diálogo de fondo sobre la armonización y secuencialidad de las medidas para la reducción de los cultivos de uso ilícito, que tenga como principal objetivo cerrar las brechas socioeconómicas de las comunidades que derivan sus ingresos del cultivo de coca y la garantía de sus derechos.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho, en coordinación con las entidades con responsabilidades en el Plan Marco de Implementación, se recomienda incluir un marcador de paz dentro del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro que permita evidenciar en qué medida se contribuye a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Al Ministerio de Justicia y el Derecho, se recomienda adelantar acciones para lograr la articulación y secuencialidad de las acciones al interior de cada pilar y entre pilares de la Ruta Futuro; y hacer un mayor énfasis presupuestal en las acciones contra la producción y comercialización de drogas, incluyendo el lavado de activos.
- A la Consejería Nacional de Seguridad y al Departamento para la Prosperidad Social, se recomienda incorporar un clasificador de paz transversal a los Planes Estratégicos de Intervención Integral de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral o Zonas Futuro, que guarden relación con el Plan Marco de Implementación, y que permitan identificar los aportes de la estrategia al Acuerdo de Paz y en particular a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- De igual forma, se recomienda que la implementación de los Planes Estratégicos de Intervención Integral I ya aprobados, se genere de forma coordinada con la institucionalidad disponible para implementar el Acuerdo de Paz en los 50 municipios que conforman la estrategia Zonas Estratégicas de Intervención Integral, bajo los principios de eficiencia del gasto.
- A la Consejería Nacional de Seguridad y al Departamento para la Prosperidad Social, se hace un llamado frente a la importancia de contar con la participación de las comunidades en las fases de ejecución y seguimiento de los bienes y servicios entregados, coherente con la metodología establecida para ello por la Agencia de Renovación del Territorio.

- A la Secretaría de Transparencia, avanzar de manera expedita con la formulación de una estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, en articulación con las entidades competentes, y realizar las gestiones para su inclusión integral dentro de la Ruta Futuro.

A Ministerio de Justicia y el Derecho, Secretaría de Transparencia y Fiscalía General de la Nación se reitera la necesidad de formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto de los indicadores del Plan Marco de Implementación asociados con las instancias de investigación, con investigaciones estructurales de la criminalidad y estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, respectivamente.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto:  
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No  
Repetición; incluyendo la JEP y Compromiso sobre  
Derechos Humanos

---

## Descripción

---

Este capítulo incluirá los avances y desafíos identificados por la Procuraduría General de la Nación, respecto de la implementación y cumplimiento del mandato de las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), las cuales tienen dentro de sus funciones garantizar a las víctimas el derecho a la verdad y la justicia, la reparación integral según lo dispuesto en el Punto 5 del Acuerdo de Paz: i) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; ii) Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; iii) Jurisdicción Especial para la Paz; iv) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Respecto de las entidades que hacen parte del SIVJRNR se incluirá un apartado exclusivo para evaluar el tema de articulación entre éstas para garantizar la atención, oferta y respuesta integral a las víctimas del conflicto armado. Un análisis más detallado de los avances en materia de la política de reparación integral se hizo en el séptimo informe al Congreso de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas.

Asimismo, se realizará un análisis sobre el estado de la implementación del compromiso sobre los derechos Humanos. La siguiente tabla muestra la estructura del punto 5:

Tabla 54. Estructura del punto 5

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<p><b>Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mecanismo extrajudicial.</li> <li>✓ Objetivos.</li> <li>• Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido.</li> <li>• Promover y contribuir al reconocimiento.</li> <li>• Promover la convivencia en los territorios.</li> <li>• Criterios orientadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Centralidad en las víctimas.</li> <li>✓ Imparcialidad e independencia.</li> <li>✓ Carácter transitorio.</li> <li>✓ Participación.</li> <li>✓ Enfoque territorial.</li> <li>✓ Enfoque diferencial y de género.</li> </ul> </li> <li>✓ Coordinación con otras medidas de construcción de paz.</li> <li>✓ Garantías para los comisionados y las comisionadas<sup>184</sup>.</li> <li>✓ Condiciones de seguridad.</li> <li>✓ Convivencia y reconciliación.</li> </ul>	<p><b>Acto Legislativo 01 de 2017:</b> Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto 588 de 2017:</b> Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.</p> <p><b>Resolución No. 0006 del 2018:</b> por la cual se adopta la estructura y la planta de personal de la CEV.</p> <p>Resolución 075 del 8 de agosto de 2019: por la cual se fijan los criterios para la certificación de la participación de comparecientes ante la JEP que se presentan ante la Comisión de la Verdad y Aportan a la ruta de esclarecimiento de la verdad.</p>	<p><b>Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.</b></p> <p>Se articula con: -Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. -Jurisdicción Especial para la Paz. -Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p>	<p><b>1 indicador del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba antes de 2018.</li> </ul> <p>Este indicador es un indicador temático.</p> <p><b>15 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p>No tiene metas asociadas en PND 2018-2022.</p>

<sup>184</sup> El Acuerdo de Paz establece que los Comisionados y Comisionadas no estarán obligados y obligadas a declarar en procesos judiciales y estarán exentos y exentas del deber de la denuncia, así como sus decisiones no podrán ser cuestionadas judicialmente.

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reglas de procedimiento.</li> <li>✓ Metodología.</li> </ul>				
<p><b>Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Carácter humanitario y extrajudicial.</li> <li>✓ Participación de organizaciones de víctimas.</li> <li>✓ Objetivos/funciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Establecer el universo de personas dadas por desaparecida en el contexto y en razón del conflicto armado (antes del 1 de diciembre de 2016).</li> <li>· Fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de los restos en coordinación con el INML.</li> <li>· Coordinar y adelantar procesos de búsqueda, localización y entrega digna de restos.</li> <li>· Promover coordinación interinstitucional para la atención psicosocial a los familiares.</li> <li>· Garantizar la participación de los familiares.</li> <li>· Entregar reportes detallados de información a los familiares sobre lo acaecido con las personas dadas por desaparecidas.</li> <li>· Plan Nacional.</li> <li>· Planes regionales.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Acto Legislativo 01 de 2017:</b> Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto Ley 589 de 2017:</b> Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.</p> <p><b>Decreto 1393 de 2018/ Ministerio de Justicia y del Derecho:</b> por el cual se establece la estructura interna de la UBPD y se determinan las funciones de sus dependencias.</p> <p><b>Decreto 1395 de 2018/Departamento Administrativo de la Función Pública:</b> por el cual se establece planta de personal de la UBPD y se dictan otras disposiciones.</p>	<p><b>Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.</b></p> <p>Se articula con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.</li> <li>-Jurisdicción Especial para la Paz.</li> <li>-Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</li> </ul>	<p><b>1 indicador del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba antes de 2018.</li> </ul> <p>Este indicador es un indicador temático</p> <p><b>13 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p>No tiene metas asociadas en PND 2018-2022.</p>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas.</li> </ul>				
<b>Jurisdicción Especial para la Paz</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Componente de justicia del SIVJRNR – Funciones judiciales de manera autónoma respecto de las conductas consideradas graves al DIH o graves violaciones a los DDHH.</li> <li>✓ Satisfacción del derecho a la justicia de las víctimas - Enfoque de justicia restaurativa.</li> <li>✓ 10 años y un plazo posterior de 5 años para concluir su actividad jurisdiccional.</li> <li>✓ Tratamiento especial de justicia a personas en proceso de reincorporación. <ul style="list-style-type: none"> <li>Amnistías e indultos.</li> <li>Sanciones propias y alternativas.</li> </ul> </li> <li>✓ Garantizar seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado.</li> <li>✓ Principios: <ul style="list-style-type: none"> <li>Centralidad de las víctimas.</li> <li>Seguridad Jurídica.</li> <li>Condicionalidad.</li> <li>Derecho a la paz.</li> <li>Integralidad.</li> <li>Inescindibilidad.</li> <li>Prevalencia.</li> <li>Debido proceso.</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Acto Legislativo 01 de 2017:</b> Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Ley 1820 de 2016:</b> Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.</p> <p><b>Ley 1922 de 2018:</b> Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz</p> <p><b>Ley 1957 de 2019:</b> Estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz</p> <p><b>Decreto 2125 de 2017:</b> Por el cual se dispone que la presidencia de la JEP deberá proceder a establecer las normas de procedimiento para que la JEP estudie las solicitudes de salida de los</p>	<p><b>Jurisdicción Especial para la Paz</b></p> <p>Se articula con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.</li> <li>- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.</li> <li>- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</li> </ul>	<p><b>1 indicador del Plan Marco de Implementación:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba antes de 2018.</li> </ul> <p>Este indicador es un indicador temático.</p> <p><b>38 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p>No tiene metas asociadas en PND 2018-2022.</p>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Enfoque diferencial.</li> <li>· Equidad de género.</li> <li>· Concentración en los casos más graves y representativos.</li> </ul>	<p>comparecientes que hubieran sido integrantes de FARC.</p> <p><b>Decreto 2107 de 2017:</b> Por el cual se modifica el Decreto 1068 de 2015 y se dictan otras disposiciones (Regula aspectos presupuestales necesarios para garantizar la puesta en marcha de la JEP y fija el régimen salarial y prestacional del director de la UIA y sus fiscales).</p>			
<p><b>Medidas de reparación integral para la construcción de paz</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva</li> <li>✓ Acciones concretas de contribución a la reparación.</li> <li>✓ Reparación colectiva: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalecimiento del programa de reparación integral de la Ley 1448 de 2011: Planes nacionales de reparación colectiva.</li> <li>· Enfoque reparador del PDET.</li> <li>· Planes Nacionales de Desarrollo con enfoque territorial.</li> </ul> </li> <li>✓ Plan nacional de Rehabilitación psico-social.</li> <li>✓ Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior.</li> <li>✓ Medidas sobre restitución de tierras.</li> </ul>	<p><b>Ley 1448 de 2011:</b> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Acto Legislativo 01 de 2017:</b> Por el cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Resolución 01958 de 2018:</b> por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa.</p> <p><b>Resolución 3143 de 2018:</b> por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación</p>	<p>Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Oficina del Alto Comisionado para la Paz.</p> <p>Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>Unidad de Gestión de Restitución de Tierras.</p> <p>Ministerio del Interior.</p>	<p><b>14 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba a 2017.</li> <li>• 1 terminaba a 2018.</li> <li>• 1 termina en 2019.</li> <li>• 1 terminan a 2021.</li> <li>• 10 terminan a 2031.</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 metas trazadoras</li> <li>• 12 temáticos</li> </ul> <p><b>18 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p><b>Pacto por la construcción de paz 13 metas</b> en PND 2018-2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Víctimas reparadas administrativamente. <b>Meta cuatrienio: 1.427.777.</b></li> <li>✓ Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente. <b>Meta cuatrienio: 140.</b></li> <li>✓ Sujetos de reparación colectiva étnicos indemnizados. <b>Meta cuatrienio: 50.</b></li> <li>✓ Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial. <b>Meta cuatrienio: 1.152.999.</b></li> <li>✓ Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente. <b>Meta cuatrienio: 3.115.670.</b></li> </ul>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Adecuación y Fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas.</li> </ul>	<p>Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p><b>Resolución 04136 de 2018:</b> por la cual se adopta el protocolo de participación efectiva de las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en el marco del conflicto armado", y se deroga la Resolución No. 0930 de 2015.</p> <p><b>Resolución 04237 de 2018:</b> por la cual se establecen los lineamientos para la articulación entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición – SIVJRNR.</p> <p><b>Resolución 00250 de 2019:</b> por la cual se modifican disposiciones del protocolo de participación efectiva de las víctimas.</p> <p><b>Resolución 1049 de 2019:</b> por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.</p>			<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado. <b>Meta cuatrienio: 2.489.345.</b></li> <li>✓ Colocaciones de víctimas a través del servicio público de empleo. <b>Meta cuatrienio: 176.400.</b></li> <li>✓ Museo de memoria histórica de Colombia y archivo de derechos humanos construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad. <b>Meta cuatrienio: 100%.</b></li> <li>✓ Iniciativas sobre de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas. <b>Meta cuatrienio: 195.</b></li> <li>✓ Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada. <b>Meta cuatrienio: 102.</b></li> <li>✓ Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras. <b>Meta cuatrienio: 5.345.</b></li> <li>✓ Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras. <b>Meta cuatrienio: 8.090.</b></li> </ul>

 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>	
		<p><b>Resolución No. 1383 de 2019:</b> por la cual se adopta Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas pertenecientes a Grupos Étnicos.</p> <p><b>Ley 1955 de 2019. Art. 282:</b> Los recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC-EP en los términos del artículo 2° del Decreto-ley 903 de 2017, tendrán como destinación el Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia al que se refiere la Ley 1448 de 2011, serán destinados a la reparación colectiva administrativa.</p> <p><b>Resolución No. 3320 de 2019:</b> por la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicación.</p> <p><b>Decreto 1356 de 2019:</b> por medio del cual se establecen los lineamientos técnicos para la fijación de los criterios de salida de la reparación administrativa de las víctimas en su dimensión individual y colectiva.</p> <p><b>Resolución No. 370 de 2020:</b> por la cual se reglamenta el</p>			<p>✓ Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces.  <b>Meta cuatrienio: 90%.</b></p>

	 <b>Componentes del Acuerdo</b>	 <b>Normatividad derivada</b>	 <b>Institucionalidad</b>	 <b>Indicadores</b>	 <b>PND 2018-2022</b>
		<p>procedimiento para reconocer, entregar y acompañar la inversión adecuada de los recursos de la indemnización administrativa de los NNA víctimas del conflicto armado, cuando estos se encuentren en situaciones excepcionales de vulnerabilidad.</p>			
<b>Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos.</li> <li>✓ Fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de los derechos humanos y sus organizaciones.</li> <li>✓ Prevención y protección de los derechos humanos.</li> </ul>	<p><b>Resolución 519 de 2019/Defensoría del Pueblo:</b> por medio del cual se crea la Comisión Asesora prevista en el 5.2.3 del Acuerdo Final.</p>	<p>-Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales.          -Ministerio de Educación Nacional          -Defensoría del Pueblo.</p>	<p><b>3 indicadores</b> del Plan Marco de Implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaban a 2019.</li> <li>• 2 terminan a 2031</li> </ul> <p>Estos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 temáticos</li> </ul> <p><b>6 disposiciones</b> en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI.</p>	<p>No tiene ni indicadores ni metas asociadas en PND 2018-2022.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Indicadores PMI

---

El punto 5 tiene 38 indicadores en el PMI, 3 de los cuales son metas trazadoras. 22 indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:

- 18 (81,8%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIPO.
- 4 (18,9%) indicadores no cuentan con reporte en el SIPO con corte marzo 2020.
- 6 (27,3%) indicadores cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.
- 11 (50%) presentan avances en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2020.

Cabe reiterar que el PMI para los pilares analizados en este punto, contiene 16 indicadores para los enfoques de género (3) y étnico (13), los cuales serán objeto de análisis de otros informes realizados por este ente de control.

A juicio de la Procuraduría de los 9 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 1 (11%) no se ha cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, el anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

# Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

---

## Avances y dificultades

---

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, en adelante (CEV), definió para el cumplimiento de su mandato cuatro objetivos misionales: esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, los cuales se desarrollan a partir de cuatro fases definidas así: i) preparatoria, que culminó con el inicio formal del mandato de la Comisión en noviembre de 2018; ii) de escucha y sistematización; iii) de elaboración del informe final; y iv) de seguimiento. Durante el año 2019, la CEV se encontraba en la fase de escucha y sistematización, por lo que diseñó un plan de acción que según reportó la entidad alcanzó un nivel de cumplimiento mayor al 90%.

Los once comisionados y comisionadas, al final de su mandato en noviembre de 2021, presentarán un informe en cumplimiento de su periodo, así como conclusiones y recomendaciones en torno a los hallazgos en el desarrollo de sus objetivos misionales, las cuales deberán contribuir a sentar las bases para la convivencia, la no repetición, la reconciliación y la construcción de paz. Según lo reportó la entidad a la Procuraduría, a 31 de marzo de 2020, producto del análisis de información, se ha avanzado en la elaboración de 23 documentos, en el marco de los 11 núcleos de investigación, que contribuirán a dicho informe<sup>185</sup>.

La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, en su Primer Informe de avance sobre el estado de la implementación del Acuerdo (PGN, 2019), destacó los avances en los primeros seis meses de mandato de la CEV relacionados con la definición y puesta en marcha de instrumentos metodológicos para el cumplimiento de los cuatro objetivos misionales, el despliegue territorial, la participación de las víctimas, el relacionamiento institucional, entre otros.

En dicho informe además se identificaron dificultades para el cumplimiento del mandato de la entidad, particularmente en función de los retrasos en la implementación del Sistema

---

<sup>185</sup> Los núcleos temáticos son: 1) democracia y conflicto armado 2) responsabilidades del estado, 3) actores armados y conflicto armado, 4) dinámicas económicas y conflicto armado, 5) despojo, desplazamiento y conflicto armado, 6) narcotráfico y conflicto armado, 7) afrontamientos, resistencias y transformaciones positivas, 8) causas dinámicas e impactos del conflicto armado sobre pueblos étnicos, 9) dimensiones internacionales del conflicto armado, 10) sociedad, cultura y conflicto armado; 11) exilio y conflicto armado.

de Información Misional, obstáculos para la participación de las víctimas generadas por las condiciones de seguridad en los territorios, desafíos para el desarrollo de acciones que tuvieran como objetivo incentivar los aportes de los actores que participaron directa o indirectamente en el conflicto a los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, insuficiencias en el presupuesto asignado y la débil articulación de los componentes del SIVJNR.

Sobre estas dificultades, la Procuraduría emitió una serie de recomendaciones dirigidas a la CEV y a las entidades relacionadas, enfocadas en lo que este órgano de control, en cumplimiento de su función preventiva, considera debe materializarse para lograr el cumplimiento de los objetivos e hitos que tiene la CEV y de esta manera, satisfacer en la mayor medida posible, la garantía del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado.

En este sentido, la Procuraduría elevó cuatro recomendaciones a la CEV relacionadas con: i) priorizar la implementación del 100% del Sistema de Información Misional; ii) en coordinación con las Fuerzas Militares y de Policía, iniciar acciones concretas para garantizar la seguridad y protección de las víctimas que participen en las actividades de la CEV, así como la seguridad de los servidores públicos; iii) agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidas para la participación de las víctimas; y iv) priorizar acciones para incentivar aportes individuales y colectivos al esclarecimiento de la verdad por parte de los actores que participaron en el conflicto armado y de esta manera garantizar la dignificación de las víctimas.

Asimismo, emitió cuatro recomendaciones a entidades que guardan relación con el cumplimiento del mandato de la CEV: i) al Ministerio de Educación y al Ministerio de Defensa, avanzar en la puesta en marcha de acciones con base en las recomendaciones existentes, para evitar la repetición de los hechos que dieron lugar al conflicto armado; ii) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revisar la asignación presupuestal para los años 2020 y 2021 para la CEV, teniendo en cuenta que la asignación actual afecta el despliegue territorial, requisitos necesarios para el cumplimiento de mandato en los tres años definidos para ello; iii) a las entidades del SIVJNR, fortalecer acciones de coordinación, en especial en los territorios para orientar la participación de las víctimas y atender sus necesidades de cara a la garantía de sus derechos, asimismo, se sugirió la articulación con personeros, defensores, procuradores regionales y provinciales, con competencias en la orientación a las víctimas; y iv) a la Jurisdicción Especial para la Paz para que, como componente judicial del SIVJNR,

establezca un canal de interacción con la CEV, como componente extrajudicial del sistema, para garantizar que los comparecientes a la JEP cumplan con la condición de aporte a la verdad plena y exhaustiva ante el SIVJNR (PGN, 2019).

Luego de un año y seis meses, de los tres años con los que los comisionados y comisionadas cuentan para el cumplimiento de los objetivos misionales y mandato, en el ejercicio de su función preventiva, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, respecto de la implementación del indicador del PMI (E.341) *Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha*, ha identificado avances y/o desafíos en relación con los siguientes aspectos: A) Sistema de información y acceso a la información; B) balance en los aportes de los actores que tuvieron participación en el conflicto armado, C) despliegue territorial, D) participación y reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, E) acciones para la Convivencia y la No Repetición, F) avances en los enfoques de género y étnico, y G) ejecución presupuestal.

Vale la pena resaltar que para el periodo de análisis que cubre este segundo informe de la Procuraduría, el 23 de enero de 2020 se conoció la invitación pública del pleno de comisionados y comisionadas de CEV para participar en el proceso de selección para el cargo del comisionado/da que reemplazaría a Alfredo Molano Bravo, fallecido el 31 de octubre de 2019. La convocatoria se hizo pública a través de las redes sociales y de un micrositio destinado para este fin. El proceso de selección se planteó en siete fases<sup>186</sup> que culminaron el 8 de abril de 2020, con la elección del Alejandro Castillo Cuellar como reemplazo de Alfredo Molano.

## Sistema de Información y acceso a la información

El Sistema de Información Misional, según lo ha definido la entidad, es la herramienta que facilitará la sistematización de los testimonios, y la unificación y codificación de la información que servirá de insumo para la construcción del Informe Final. En el entendido que dicho Sistema resulta fundamental para el cumplimiento del mandato y funciones de la CEV, la Procuraduría reconoce los avances reportados en los que se concluye que, al 31 de marzo de 2020, existe un avance del 91% en la implementación del Sistema según lo informó la CEV.

---

<sup>186</sup> 1. Etapa de difusión y divulgación de la convocatoria (hasta el 15 de febrero); 2. Proceso de postulación e inscripción (hasta el 2 de marzo); 3. Publicación de lista de aspirantes (18 de marzo); 4. Observaciones ciudadanas (25 de marzo); 5. Publicación de lista de preseleccionados/das (25 de marzo); 6. entrevistas (30 y 31 de marzo); 7. Publicación del nombre de la/el nuevo comisionado (1 de abril).

Respecto de la recolección de información, durante el año 2019 la entidad recolectó 10.755 testimonios, a través de 5.988 entrevistas individuales y espacios de escucha colectivos. Adicionalmente, del total de entrevistas realizadas, 878 de ellas se llevaron a cabo en 25 municipios PDET. La Procuraduría celebra el avance significativo de la entidad en este aspecto.

Según Informe de gestión de la entidad con corte al 31 de diciembre de 2019, las metodologías y participantes se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

**Tabla 55. Entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV al 31 de diciembre de 2019**

Tipo de entrevista	No de entrevistas	No. de personas entrevistadas
Entrevistas individuales a víctimas, familiares y testigos	5243	5243
Entrevistas individuales a actores armados	89	89
Entrevistas individuales a actores responsables	3	3
Entrevistas individuales a profundidad	303	303
Entrevistas individuales historias de vida	20	20
Entrevistas colectivas	257	3056
Entrevistas a sujetos colectivos	50	1732
Diagnósticos comunitarios	23	309
<b>Total</b>	<b>5988</b>	<b>10755</b>

Fuente: (CEV, 2020)

Sobre la sistematización de esta información, la CEV informó que al 31 de marzo de 2020, cuenta con 7.000 entrevistas cargadas en el módulo de captura del sistema, cuya transcripción y etiquetado se encuentra en proceso en el marco del Sistema de Información Misional. Para el 2019, se priorizó el procesamiento y análisis de información obtenida de productos propios (documentos, testimonios, informes y casos entregados por la ciudadanía).

Asimismo, la entidad informó que se han transcrito en total 2.435 audios, correspondientes al 33% del total, y se han etiquetado 347 entrevistas. Por otra parte, se cuenta en la actualidad con un volumen de información de 11TB en el Servidor de Archivos, con un total de 80 conjuntos de datos en el Portal de Microdatos y con más de 1.200 recursos recolectados en la Biblioteca Digital.

En cuanto a la articulación con otras entidades para acceder a información de utilidad, la CEV celebró 18 convenios para el intercambio o entrega de información con entidades y organizaciones del sector público, ONGs y organizaciones internacionales.

No obstante, los avances en materia y la importancia que tiene para el desarrollo del mandato de la CEV el proceso de intercambio de información, la Procuraduría tiene conocimiento sobre dificultades en el acceso a la información con algunas entidades del Estado, entre las cuales se destaca la inoperancia del convenio interadministrativo firmado entre la CEV y el Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional, enunciadas por este órgano del sistema.

La Procuraduría recuerda que el Decreto 588 de 2017 faculta a la CEV para requerir a las instituciones públicas toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, sin reserva alguna (artículos 18 a 19). Lo anterior, teniendo en cuenta que la CEV es un órgano creado en un contexto de transición, que guarda estrecha relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad en general a conocer la verdad de lo ocurrido en el conflicto armado. Por lo tanto, no es posible negarse al suministro de información con independencia de su contenido o de que ésta se considere reservada o clasificada.

Asimismo, la Sentencia C-017 de 2018 de la Corte Constitucional estableció, en materia de acceso a la información a documentos de inteligencia y contrainteligencia, que si el contenido de estos documentos está relacionado con violaciones de derechos humanos, infracciones al DIH o crímenes de lesa humanidad, no habrá limitación alguna para la CEV en relación con la protección de la información y la reproducción de la misma. Finalmente, en la misma sentencia, la Corte advirtió en un análisis comparado, que una de las mayores dificultades que han tenido las comisiones de la verdad en el mundo, son los obstáculos para acceder a la información de las entidades del Estado.

En particular, respecto del suministro de la información reservada, recordamos que si bien la Ley 1712 de 2014, o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, ya establece excepciones a las reservas de información cuando se trata de casos

de violación de derechos humanos o delitos de lesa humanidad (artículo 21), la Sentencia C-017 de 2018, que examinó la constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017, amplió aún más el espectro del acceso a la información.

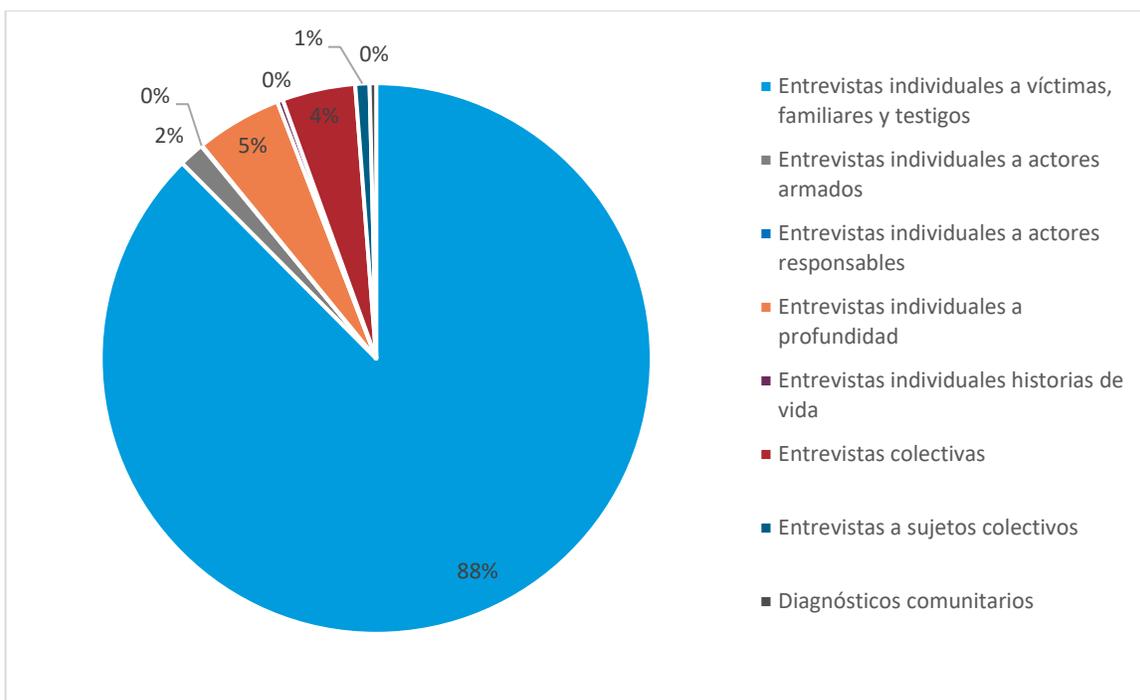
Para darle una adecuada interpretación a la siguiente expresión: *“conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1712 de 2014, no son oponibles las reservas en materia de acceso a la información pública frente a las violaciones de los Derechos Humanos o infracciones al DIH”*, la Corte concluyó que la expresión es constitucional solo en el entendido de que la inoponibilidad a la CEV se extiende a todo tipo de información, y no solo la información relacionada con violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

En virtud de lo anterior, la Procuraduría reitera la obligación legal que le asiste a las entidades públicas de suministrar la información oportuna, veraz y completa requerida por la CEV en cumplimiento de sus funciones, con el fin de contribuir a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 15 a 18 del Decreto Ley 588 de 2017.

## **Balance en los aportes de los actores que tuvieron participación en el conflicto armado**

Del total de entrevistas realizadas por este órgano, tan solo el 1,5% fueron realizadas a actores que tuvieron participación en el conflicto armado y el 0,1% a comparecientes a la JEP. El siguiente gráfico evidencia una baja participación de los actores armados y/o actores responsables en la CEV.

Gráfica 10. Porcentaje de entrevistas individuales y colectivas realizadas por la CEV



Fuente: CEV, 2020.

Sobre este particular, la entidad informó a la Procuraduría que los comparecientes se han acercado a la Comisión para comenzar la ruta de aporte al esclarecimiento de dos formas: “i) voluntariamente solicitan ser escuchados por la Comisión, por ejemplo, personas que se acercan a nuestras instalaciones o que envían derechos de petición; o ii) la Comisión de la Verdad los requiere directamente porque considera que su aporte es importante para los objetivos y mandatos de la Comisión” (CEV, 2020). Sobre el segundo escenario, la CEV remite carta de requerimiento de aporte a la verdad recordando las obligaciones derivadas del cumplimiento del régimen de condicionalidad, solicitud que en caso de no tener repuesta es reiterada, y en una tercera negativa o ausencia de respuesta, puesta en conocimiento de la JEP. La entidad aclara que no a todos los comparecientes se les ha enviado requerimiento de aporte a la verdad.

Teniendo en cuenta el escenario anterior, y con el objetivo de dar cumplimiento a las obligaciones dispuestas en el Acto Legislativo 01 de 2017 (art. transitorio 1, incisos 4 y 5, y artículo transitorio 5, inciso 8) y el artículo 20 la Ley 1957 de 2019, relacionadas con el cumplimiento del régimen de condicionalidad, el 8 de agosto de 2019, esta entidad, expidió

la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019<sup>187</sup> por la cual se fijan los criterios para la certificación de la participación de comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz que se presentan ante la Comisión de la Verdad y aportan en la ruta de esclarecimiento de la verdad<sup>188</sup>.

Sobre este tema en particular, la Procuraduría destaca la importancia de la expedición e implementación de la Resolución y la elaboración de un mapa de procesos para la ruta de certificación de aporte a la verdad. Este sin duda, constituye un avance elemental para el funcionamiento del SIVJNR y para garantizar en la mayor medida posible, el derecho de las víctimas a la verdad.

Particularmente en la Resolución 075, se establece que la CEV certificará la participación de los comparecientes en dos momentos: el primero, que tendrá lugar cuando el compareciente defina una ruta de trabajo para contribuir al esclarecimiento de la verdad, y el segundo, cuando la CEV, teniendo en cuenta los criterios de suficiencia, fiabilidad y validez, le comunica a la JEP que el compareciente ha cumplido con su deber de aportar al esclarecimiento de la verdad (constancias de participación).

Según respuesta de la entidad al requerimiento realizado para la elaboración de este informe, con corte a abril de 2020, se han recibido 37 cartas de manifestación voluntaria de aporte a la verdad, se han emitido 26 certificaciones iniciales una vez formulado el plan de trabajo entre la entidad y el compareciente, y 4 constancias de participación en la ruta de esclarecimiento de la CEV, las cuales ya fueron enviadas a la JEP. En total se han realizado 77 entrevistas con comparecientes (44 miembros de la Fuerza Pública, 27 ex combatientes de las FARC, 4 agentes del Estado no, Fuerza Pública, 2 terceros civiles).

**Tabla 56. Certificaciones expedidas por la CEV para las salas de la JEP**

Sala JEP	Certificación inicial	Certificación final
Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	9	2
Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad de Determinación de los Hechos y Conductas	17	2

<sup>187</sup> La Resolución No 064 del 1 de septiembre de 2020 modifica el artículo primero de la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019

<sup>188</sup> Vale la pena recordar lo que ha dicho la Corte Constitucional en relación con los componentes del SIVJNR, los cuales son independientes, pero se vinculan a través de relaciones de condicionalidad y de incentivos para acceder y mantener cualquier tratamiento especial de justicia. Los comparecientes a la JEP deben asumir el compromiso de contribuir con las distintas instancias del Sistema: CEV y UBPD.

Total	26	4
-------	----	---

Fuente: (CEV, 2020)

**Tabla 57. Balance de la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento con corte al 31 de diciembre de 2020**

Tipo de compareciente	Entrevista en estado preliminar	Entrevista en proceso	Entrevista finalizada	Total
Fuerza Pública	10	15	19	44
FARC	3	20	4	27
Agentes del Estado - No Fuerza pública	1	1	2	4
Terceros civiles	1	0	1	2
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>36</b>	<b>26</b>	<b>77</b>

Fuente: (CEV, 2020)

La existencia de un escenario más claro y eficiente de participación de comparecientes de la JEP en la CEV ha arrojado resultados positivos para la elaboración de contextos explicativos sobre lo ocurrido, el análisis de los patrones, la diversificación de fuentes de información y la identificación de nuevos temas de investigación, según lo indica la entidad.

En relación con la calidad y los patrones de participación de los comparecientes la Procuraduría enumera los siguientes aspectos manifestados por la CEV:

- i) En general se observa una mejor disposición de contribución a la verdad en los comparecientes que previamente han reconocido responsabilidad ante la JEP y/o han sido excarcelados bajo la figura de la libertad transitoria, condicionada y anticipada. Diferente a los comparecientes que siguen privados de la libertad y/o no han admitido responsabilidad ante la JEP, que por lo general se presentan ante la Comisión con escepticismo y en actitud de defensa, según lo hace explícito la entidad.
- ii) Sobre la participación que se viene dando desde el partido político FARC, existen inconformidades respecto de su argumentación ideológica, hecho que afecta el desarrollo y cumplimiento del mandato de la CEV y los derechos de las víctimas.
- iii) El desconocimiento por parte de comparecientes y abogados del régimen de condicionalidad. Según lo informó la entidad, al parecer se ignora que dicho régimen se cumple ante todos los componentes del SIVJNR y no exclusivamente ante la JEP. Asimismo, la CEV señala que su naturaleza

extrajudicial y el principio de voluntariedad del aporte a la verdad para los no comparecientes han sido tergiversados por los comparecientes para no cumplir con sus compromisos;

iv) Desconocimiento sobre el tipo de verdad (judicial vs extrajudicial) y los objetivos de cada una de las entidades del SIVJNR por parte de los comparecientes y algunas veces, de los abogados que los representan, lo que lleva a que los entrevistados limiten sus aportes a los que tiene que ver con las investigaciones judiciales que están en curso en la JEP. (CEV, 2020)

A lo anterior se suman las dificultades anunciadas por la entidad en su informe de gestión del año 2019 (CEV, 2020) sobre: i) inexistencia de orientaciones para el relacionamiento con los comparecientes; ii) limitado avance en las mesas nacionales con actores del conflicto armado; iii) dificultades de coordinación con la JEP relacionadas con la aplicación del régimen de condicionalidad, y los retrasos en la expedición de la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019.

Sobre este panorama, a juicio de este órgano de control se requieren mecanismos o estrategias que permitan aumentar el número de actores aportantes a la verdad que tuvieron participación en el conflicto armado, dado el corto periodo de mandato de la CEV.

Este despacho llama la atención sobre la importancia que tiene para las víctimas el reconocimiento de responsabilidad de los actores que participaron en el conflicto armado. Si bien la CEV reporta actos de reconocimiento de responsabilidad importantes con la participación de comparecientes JEP en encuentros por la verdad<sup>189</sup>, considera pertinente e indispensable que se avance en la materialización de un número mayor de eventos y espacios en los que se restablezca la dignidad de las víctimas a través de medidas simbólicas como lo son el reconocimiento de responsabilidad colectiva en la comisión de hechos victimizantes.

Asimismo, a juicio de la Procuraduría es necesario el fortalecimiento o la implementación de estrategias articuladas entre la CEV y la JEP, para que los comparecientes conozcan las obligaciones adquiridas en virtud del régimen de condicionalidad y las implicaciones que deben cumplirse de contribución en los componentes extrajudiciales del SIVJNR. El desconocimiento por parte de los comparecientes, al igual que el desinterés, es uno de los retos que identificó la CEV de cara al fortalecimiento de los aportes voluntarios y obligatorios

---

<sup>189</sup> Encuentro de Mujeres y Familiares buscadores realizado en Pasto, Encuentro del Campesinado realizado en Cabrera y el Encuentro de Niñas, Niños y Adolescentes en Medellín.

de contribución a la verdad por parte de los actores que tuvieron participación en el conflicto armado.

Sobre este asunto de vital importancia para el funcionamiento del SIVJRNRR, la Procuraduría recomienda a la JEP en coordinación con la CEV, diseñar un mecanismo a través de una notificación judicial para que el compareciente sea advertido y quede constancia respecto del incumplimiento de su deber. Asimismo, en caso de que esta advertencia no sea atendida se recomienda agilizar el trámite inmediato que llevará a la pérdida de beneficios del mismo.

## Despliegue territorial

Frente a la estrategia de despliegue territorial de la CEV, la Procuraduría celebra la puesta en marcha y el funcionamiento de 22 Casas de la Verdad<sup>190</sup>, 3 más que las reportadas a julio de 2019. Las Casas de la Verdad son el mecanismo para garantizar presencia territorial y lograr un mayor acercamiento a la realidad en los territorios, y así poder generar condiciones de confianza y promover la participación amplia y diversa de las víctimas y las comunidades en los procesos de la CEV. De los 22 espacios instalados con corte al 31 de marzo de 2020, 8 de ellos se encuentran ubicados en territorios PDET.

Asimismo, con corte a 31 de marzo de 2020, se destaca la realización de 11 eventos por parte de la CEV para el posicionamiento de la entidad en el exterior: cuatro eventos en Europa, dos en Norte América, uno en Centro América y cuatro en Sur América. En estos eventos se contó con la participación de un total de 379 personas. Adicionalmente, a nivel internacional se recolectaron 353 testimonios y 2 entrevistas colectivas.

Para 2020, la CEV estableció cuatro acciones principales a desarrollar en el marco de la estrategia de despliegue territorial: “i) Recolectar información primaria para profundización, en función del avance de la investigación; ii) Analizar la información recogida para identificación de hipótesis de patrones y contextos explicativos; iii) Promover el diálogo social a través de procesos y espacios de reconocimiento, convivencia y no repetición; y iv) Desarrollar acciones de comunicación masiva nacional, con enfoque territorial para que la sociedad colombiana reconozca la gravedad de lo sucedido en el conflicto armado interno” (CEV, 2020).

---

<sup>190</sup> Las casas de la verdad están ubicadas en los siguientes municipios: Villavicencio, Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Medellín, Quibdó, Florencia, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Neiva, Pereira y Bucaramanga.

Frente a las acciones previstas, la Procuraduría reitera la importancia de poner en marcha estrategias alterativas para: i) lograr mayor articulación entre las entidades con competencias en la garantía de los derechos de las víctimas y así lograr la optimización en los procedimientos que tienen por objetivo garantizar sus derechos; ii) continuar con los esfuerzos de pedagogía respecto de los mandatos y actividades de las entidades del sistema. En este sentido, la Procuraduría reitera el llamado realizado en el primer informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, en que se recomendó a la entidad agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidas para la participación de las víctimas; iii) lograr una mayor contribución de actores que tuvieron participación y responsabilidad en el conflicto armado en los eventos que se lleven a cabo en los territorios; y iv) encontrar alternativas viables para continuar con el cumplimiento del mandato y funciones de las Casas de la Verdad y los equipo móviles, afectadas por la emergencia sanitaria generada por COVID-19.

## Participación y reconocimiento de las víctimas del conflicto armado

Teniendo en cuenta que la centralidad de las víctimas es un criterio neural del Acuerdo de Paz, la Procuraduría reconoce que la CEV ha conseguido avances positivos relacionados con la participación de las víctimas en los diferentes espacios, priorizando para ello, el intercambio de experiencias, el diálogo y la pedagogía para distintos sectores sociales.

En su Primer Informe sobre el estado de avance en la Implementación del Acuerdo de Paz (PGN, 2019), la Procuraduría recomendó a la CEV agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidas para la participación de las víctimas. Este órgano de control destaca las actividades de pedagogía desarrolladas durante el año 2019 y que promovieron la participación de víctimas ante la CEV a lo largo del territorio. Sobre este particular, en su Informe de gestión, la entidad informó sobre la realización de 45 procesos de pedagogía externa en torno a la verdad como derecho y bien público. Se destacan las actividades con jóvenes “Conversemos de verdad, verdad” (8 actividades) y “Generación V+” (4 actividades) que contaron con la participación total de 1.521 personas. Sobre lo anterior, se reitera la importancia de continuar con el fortalecimiento de la labor de pedagogía, para conocer las rutas y formas de participación en la CEV y poder diferenciar los roles de las demás entidades del SIVJNR.

Por otra parte, a juicio de este órgano de control los Encuentros por la Verdad se han consolidado como espacios para la dignificación y reconocimiento de las víctimas. Como

trabajo previo a estos eventos, la CEV reportó el desarrollo de un proceso de diálogo participativo a partir de la realización de 131 mesas de trabajo con diferentes actores, en donde se contó con 4.476 personas. Para garantizar la participación de las víctimas en estos eventos, se destaca la articulación de la CEV con la Unidad de Víctimas y la Mesa Nacional de Víctimas. Estos esfuerzos son avances en la evidente necesidad de optimizar la coordinación y articulación entre las entidades encargadas de velar por los derechos de las víctimas.

Asimismo, la Procuraduría reconoce los esfuerzos de implementación del enfoque diferencial que se evidencia en las temáticas de los 4 Encuentros por la Verdad que se han realizado desde el inicio del mandato de la CEV, y que contaron con un total de 20.455 participantes. La tabla 58 da cuenta de los Encuentros por la Verdad realizados en materia de reconocimiento, y el número de participantes:

**Tabla 58. Encuentros por la Verdad realizados en el año 2019 y número de participantes**

Evento	Lugar	Número de víctimas que participaron
“Mi cuerpo dice la verdad” Reconocimiento a las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado	Cartagena (Bolívar)	563
“Reconocemos su búsqueda” Reconocimiento a la persistencia de las mujeres y familiares que buscan personas desaparecidas	Pasto (Nariño)	269
“Nunca más niñas y niños en la guerra” Reconocimiento del Impacto del conflicto armado en niños, niñas y adolescentes	Medellín (Antioquia)	161
“El campo dice la verdad” Reconocimiento del Impacto del conflicto en los campesinos	Cabrera (Cundinamarca)	180

Fuente: Elaboración propia con información CEV, 2020.

Para el 2020, la CEV le reportó a la Procuraduría la priorización de 7 procesos relacionados con: el reconocimiento a las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes estatales; el reconocimiento del impacto del racismo y la discriminación racial en poblaciones negras afrocolombianas, raizales y palanqueras; el reconocimiento al impacto del conflicto armado en la salud; el reconocimiento a pueblos indígenas en riesgo de extinción; el reconocimiento al exilio, víctimas en el exterior y población retornada; el

reconocimiento a las víctimas del uso de minas antipersonales; y el reconocimiento de responsabilidades en la práctica del secuestro.

El reto actual radica en replantear la estrategia en el marco de la pandemia por el COVID-19 y cumplir con la realización de estos eventos, para poder continuar con el cumplimiento de los objetivos de la CEV, garantizando la participación activa de las víctimas.

A la fecha de corte de este informe, se reportó la entrega de 175 informes a la CEV desde el inicio de su mandato, subidos y procesados en el Sistema de Información Misional, entregados por organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y Fuerza Pública.

Frente a las garantías de seguridad para los participantes, se resalta la articulación con la Fuerza Pública y la Policía para el acompañamiento durante los eventos, recomendación que hizo la Procuraduría en su informe pasado. Se recomienda al Área de Prevención y Protección de la Secretaría General de la CEV, más allá de la articulación con el sector de seguridad y defensa para el desarrollo de actividades concretas, establecer medidas en articulación con las autoridades competentes dirigidas a mitigar los riesgos para víctimas y contribuyentes que se presenten por la participación en la CEV.

La Fuerza Pública en cumplimiento de su mandato, debería avanzar en la implementación de la estrategia de seguridad rural, que sirva para fortalecer y acompañar el cumplimiento del mandato de la CEV y las demás entidades del SIVJNR. Así mismo, la Procuraduría ha venido insistiendo en la importancia de avanzar en la implementación del Decreto 660 “Programa integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios”.

En este punto, se resaltan los avances en materia de atención psicosocial a víctimas que participan en los espacios de la Comisión. La CEV identificó y actualizó la oferta institucional, a través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI) y las Secretarías de Salud. Asimismo, coordinó para realizar atención psicosocial en los procesos de reconocimiento que se llevaron a cabo.

### **Acciones para la Convivencia y No Repetición**

Para cumplir con los objetivos de reconocimiento, convivencia y no repetición, la entidad definió la estrategia de Diálogo Social, que busca reconocer el sufrimiento de las víctimas,

promover acciones de convivencia pacífica con la construcción de una cultura de respeto y tolerancia, y formular recomendaciones y compromisos para la no repetición.

En el marco de esta estrategia, los Diálogos para la No Repetición son un espacio creado con el objetivo de intercambiar opiniones con diferentes actores y sectores frente al mandato de la Comisión y poder recoger recomendaciones para la no repetición del conflicto (CEV, 2020). Durante el año 2019, se realizaron seis de estos diálogos, centrados en evaluar la situación de líderes y lideresas sociales en el país: dos de ellos en Bogotá, uno en Montería, uno en Barrancabermeja, uno en Arauca y uno en Quibdó. En total hubo una participación de 800 personas. En julio de 2020, la entidad inició la segunda fase de estos diálogos, que para este año se planea desarrollar de forma virtual en los departamentos de: Catatumbo, Cauca, Bajo Cauca Antioqueño y Bajo Atrato.

La entidad reportó la realización de 39 eventos participativos durante el año 2019, con una participación total de 664 asistentes, como espacios para “que las poblaciones conozcan la Comisión de la Verdad y se articulen al objetivo de No repetición dando aportes significativos para generar reflexiones sobre las violencias y necesidades de transformación de las mismas” (CEV, 2020). Asimismo, estos espacios enmarcaron la realización de los Diálogos para la No Repetición. En su Informe de Gestión, la CEV reportó la realización de 9 documentos de trabajo de investigación que surgieron de los procesos de los Diálogos para la No Repetición con propuestas concretas para la No Repetición, que sirven de aporte para el informe final.

Finalmente, como parte de la estrategia de Diálogo Social de la entidad, se destaca la realización de seis Travesías por la Verdad, con el apoyo de OIM y USAID, cuyo objetivo fue el de dialogar e intercambiar experiencias con niños, niñas y adolescentes, sobre la verdad y lo ocurrido en el marco del conflicto armado. Las Travesías se llevaron a cabo en La Palma (Cundinamarca), San Rafael (Antioquia), Bogotá D.C., Belén de los Andaquíes (Caquetá), Aguachica (Cesar), y Cúcuta (Norte de Santander).

La Procuraduría resalta los avances en esta línea de acción y reitera la importancia de que las recomendaciones y experiencias que surjan de los diferentes espacios de reconocimiento y no repetición, sean tenidas en cuenta por las entidades del nivel nacional pero en especial del nivel territorial, con el objetivo de generar acciones concretas encaminadas a evitar la repetición de los hechos del conflicto armado y la revictimización de millones de personas.

## Avances en los enfoques de género y étnico

Desde el inicio de su mandato, la CEV se ha esforzado por incluir el enfoque de género y el enfoque étnico como herramientas transversales para el logro de sus objetivos. En el año 2018, se realizó una consulta étnica para acordar la metodología y los protocolos de relacionamiento con pueblos y comunidades étnicas, y en el 2019, se conformó una Mesa Técnica Asesora de Género del Grupo de Trabajo de Género que sesiona de manera trimestral; avances que la Procuraduría resaltó en su informe del año pasado.

Sobre el enfoque de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 588 de 2017, la CEV realizó 26 eventos para transversalizar el enfoque de género, entre los que se hicieron talleres con víctimas de violencia sexual y conversatorios con expertos sobre violencias sexuales en el conflicto armado. Se destaca la multiplicidad de eventos participativos para incluir la transversalización del enfoque de género en la Comisión de la Verdad, con la participación activa de la comunidad LGBTI y organizaciones sociales de mujeres. Adicionalmente, se elaboraron 10 documentos de trabajo sobre violencias basadas en género y documentos guía sobre enfoque de género, que sirven como insumo para la construcción del informe final.

Como se enunció en apartados anteriores, se destaca la realización del primer Encuentro por la Verdad en junio de 2019, denominado “Mi cuerpo dice la verdad”, sobre el reconocimiento a mujeres y personas LGBTI víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado. En dicho evento se logró garantizar que el 90% de la participación fuera de mujeres, personas LGBTI y organizaciones acompañantes. Es de reconocer la importancia de estos eventos públicos en donde se profundiza en temáticas como el impacto diferenciado que sufrieron las mujeres y personas LGBTI en el conflicto armado.

Adicionalmente, en los otros tres Encuentros por la Verdad que se llevaron a cabo en el segundo semestre de 2019, se incluyó el reconocimiento del rol de las mujeres en cada una de las temáticas del evento. Particularmente, en el Encuentro por la Verdad para el reconocimiento al impacto del conflicto en la vida del campesinado, se realizó un espacio previo de encuentro de mujeres campesinas.

Con el fin de apoyar la labor de esclarecimiento, la CEV le reportó a la Procuraduría que, de las 10.755 entrevistas a la entidad en 2019, el 54% correspondió a mujeres (5.988 entrevistas individuales). Y de estos testimonios, aproximadamente el 13% son sobre violencia sexual (780 entrevistas). En esta misma línea, se contrató a 22 documentadoras

que son parte de la Ruta Pacífica para las Mujeres. Con su apoyo, se logró la toma de 2000 entrevistas a mujeres víctimas en Antioquia, Cauca, Chocó, Eje Cafetero, Valle del Cauca, Putumayo, Santander y Bolívar.

Frente a la coordinación con organizaciones de mujeres, la CEV reportó que firmó acuerdos de entendimiento con 13 organizaciones que hacen parte de la Mesa de Asistencia Técnica de Género. Asimismo, se han consolidado tres alianzas para la formulación de proyectos dirigidos a transversalizar el enfoque de género en la Comisión.

Finalmente, se resalta la realización de dos procesos con la Red Petra de Mujeres Valientes y con mujeres insurgentes excombatientes de grupos armados (M-19, FARC-EP y EPL), con el propósito de analizar el rol de las mujeres y las dinámicas al interior de los grupos armados, en clave de generar aportes para el esclarecimiento y para los procesos de reconocimiento. De esta manera, se podrá visibilizar el impacto del conflicto armado en las mujeres de manera amplia y diversa.

Frente a los avances en la inclusión del enfoque étnico, además de las 87 reuniones de articulación con las distintas áreas de la Comisión, la realización de la consulta previa permitió establecer mesas de trabajo permanentes con los pueblos étnicos. Como consecuencia de ello, se llevaron a cabo 5 encuentros nacionales de dichas mesas. Uno de estos encuentros se realizó con mujeres del pueblo afrodescendiente, raizal y palenquero.

Asimismo, se reconocen los primeros avances en materia de recolección de información, pues se hicieron 37 encuentros con pueblos étnicos con el fin de establecer una ruta de despliegue territorial y una caracterización de las afectaciones del conflicto armado sobre estos pueblos. En estos encuentros, se registró la participación de 877 personas y aproximadamente 137 organizaciones étnicas. Para el 2020, se espera que estos procesos continúen y que la información recopilada sea analizada.

Frente a los testimonios recolectados, que se tomaron en 66 municipios de 27 departamentos del país, la Dirección de Pueblos Étnicos de la CEV reportó la participación de 2.354 personas distribuidas así, desde el inicio de su mandato hasta el 31 de marzo de 2020:

**Tabla 59. Entrevistas realizadas a personas pertenecientes a pueblos étnicos**

Tipo de entrevista	No de entrevistas	No. de personas entrevistadas
Entrevistas individuales a profundidad	6	6
Entrevistas a víctimas individuales	91	91
Entrevistas colectivas	3	72
Entrevistas a sujetos colectivos	66	2185
<b>Total</b>	<b>166</b>	<b>2354</b>

Fuente: CEV, 2020. Elaboración propia.

Frente al relacionamiento con las organizaciones étnicas para la construcción y recepción de informes, se informó sobre el desarrollo de actividades de fortalecimiento con siete organizaciones étnicas y la recepción de diez informes de estas organizaciones.

Finalmente, en cuanto a la aplicación de los dos enfoques y las actividades realizadas para lograr su transversalización, la Procuraduría resalta los avances de la entidad en el año 2019 y espera que en lo que queda del mandato de la CEV se logren incluir los enfoques en todos los procesos de la entidad. De esta manera, se podrán esclarecer patrones de violencia y afectaciones diferenciadas de mujeres, comunidad LGBTI y pueblos indígenas y afrodescendientes en el marco del conflicto armado.

### Ejecución presupuestal de la CEV

Desde el punto de vista financiero, en el MFMP del año 2017 fueron proyectados recursos para la financiación del punto 5 por valor de \$4,3 billones de pesos para los 15 años de su implementación, en tanto que en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI) se estimó para el cuatrienio 2018 - 2022 un monto de \$3,5 billones, lo cual equivale al 3.3% de las inversiones totales en el primer caso y al 9.7% en el segundo.

Por su parte, en la Ley 2008 de 2019 de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020, se observa un aumento de la asignación presupuestal para el SIVJRN en un 17% en comparación con la vigencia 2019 que ascendió a \$446 mil millones. El presupuesto aprobado total para 2020 es de aproximadamente \$533 mil millones: \$330.4 para gastos de funcionamiento y \$202.3 para inversión.

En particular, a la CEV, la Ley 2008 de 2019 del PGN, le asignó un total de \$ 95.824 millones: \$ 60.557 para funcionamiento y \$ 35.266 para inversión. Lo anterior representa un aumento del 22% para funcionamiento y 9% para recursos de inversión, en comparación con la asignación presupuestal para el 2019.

Para la vigencia de 2019 hubo una ejecución del 70% de la apropiación inicial (\$32.120) del PGN, en los cuatro proyectos de inversión que están registrados en el banco de proyectos: i) divulgación y ampliación del conocimiento de la sociedad sobre lo ocurrido; ii) desarrollo de acciones de esclarecimiento; iii) adecuación de espacios físicos; y iv) fortalecimiento del reconocimiento, convivencia y no repetición. Frente a la apropiación inicial para gastos de funcionamiento que ascendió a \$49.360, se ejecutó un 89% del presupuesto (\$43.893). Entre los proyectos de inversión y los gastos de funcionamiento, la CEV ejecutó un 81% de la apropiación inicial (CEV, 2020).

Frente a la apropiación de los recursos de inversión entre el año 2019 y 2020, se observa un incremento de la asignación en los proyectos para i) el desarrollo de acciones de esclarecimiento y ii) la divulgación y ampliación del conocimiento. Sin embargo, comparando la apropiación definitiva de 2019 para el proyecto del fortalecimiento del reconocimiento, convivencia y no repetición (\$8.714), con la apropiación inicial de la Ley de presupuesto para la vigencia fiscal 2020 (\$8.502), esta es menor para el año 2020. Finalmente, el presupuesto asignado se mantiene igual en cuanto al proyecto de adecuación de espacios físicos para el esclarecimiento, reconocimiento y dignificación de las víctimas del conflicto armado interno a nivel nacional. Teniendo en cuenta el poco tiempo que le resta a la entidad para cumplir con su mandato y objetivos propuestos, es importante mejorar los niveles de ejecución de los recursos para la vigencia 2020.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- Respecto del indicador del PMI que se analizó en esta sección, relacionado con la creación y puesta en marcha de la CEV, se han identificado avances en relación con la implementación del Sistema de información y el acceso a la información, así como en la implementación de los enfoques de género y étnico, entre otras. Se identificaron desafíos en relación con el balance en los aportes de los actores que

tuvieron participación en el conflicto armado, y que deben superarse con prontitud teniendo en cuenta el poco tiempo de mandato que le resta a la entidad.

- Respecto del cumplimiento de la fase de escucha y sistematización, como parte del desarrollo de los objetivos misionales de la entidad, la Procuraduría evidenció los siguientes avances y desafíos en el trabajo de la CEV:
- De acuerdo con el sistema de información y el acceso a la información se destaca el avance del 91% en la implementación del Sistema de Información Misional. En este sentido, la Procuraduría reconoce como un logro importante de la entidad la toma de 10.755 testimonios individuales y colectivos en el año 2019. Se celebra la suscripción de 18 convenios interinstitucionales para el acceso a la información pertinente para el cumplimiento del mandato de la CEV. No obstante, preocupa a este órgano de control los obstáculos que han surgido en el convenio interadministrativo con el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional para acceder a información relevante para el cumplimiento del mandato de la entidad y la elaboración del informe final.
- Con relación a la participación de actores del conflicto armado y/o actores responsables se resalta la expedición de la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019, mediante la cual se fijan los criterios para la certificación de la participación de comparecientes ante la JEP que se presentan ante la Comisión de la Verdad y aportan en la ruta de esclarecimiento de la verdad. También se destaca la elaboración de un mapa de procesos para la ruta de certificación de aporte a la verdad ante la JEP. Se evidencia el bajo porcentaje de testimonios por parte de actores del conflicto armado y/o actores responsables, los cuales representan solo el 1.6% del total de entrevistas. Con corte a abril de 2020, la CEV ha recibido 37 cartas de manifestación voluntaria de aporte a la verdad, se han emitido 26 certificaciones iniciales y 4 constancias de participación en la ruta de esclarecimiento de la CEV, las cuales ya fueron enviadas a la JEP. En total, la CEV han realizado 77 entrevistas con comparecientes (44 miembros de la Fuerza Pública, 27 ex combatientes de las FARC, 4 agentes del Estado no Fuerza Pública, 2 terceros civiles).
- Con relación al despliegue territorial de la CEV se destaca la presencia institucional en los territorios, con el funcionamiento de 22 Casas de la Verdad, de las cuales 8 están instaladas en municipios PDET, así como los esfuerzos de la CEV por avanzar en el relacionamiento con la institucionalidad en los territorios para comprender las dinámicas de cada región y divulgar el mandato de la CEV. Se celebra el trabajo con

las víctimas en el exterior a través de la realización de 11 eventos en Norte América, Centro América, Sur América y Europa para posicionar el mandato y los objetivos principales de la CEV, y la recolección de testimonios a nivel internacional. La Procuraduría observa que aún falta mucho por fortalecer en materia de seguridad a las personas que se relacionan con la Comisión y aportan información en los territorios. Se requieren estrategias robustas de seguridad para mitigar los riesgos de participación en general para todas las entidades del SIVJRN.

- Con relación a la participación y el reconocimiento de las víctimas se destaca la realización de cuatro Encuentros por la Verdad para dignificar y reconocer a las víctimas, los cuales contaron con un total de 20.455 participantes, y asimismo, el enfoque diferencial de cada uno de los Encuentros realizados, que permitió evidenciar impactos diferenciados en los diferentes grupos poblacionales. Por otro lado, se reconoce como valioso el desarrollo de las mesas de trabajo previas a los Encuentros por la Verdad, con la participación de 4.476 víctimas del conflicto armado. Se destacan los 45 procesos de pedagogía externa que se llevaron a cabo a lo largo del territorio nacional, en torno al derecho a la verdad y al mandato de la CEV, para así incentivar las víctimas a participar en la CEV. Con relación a las acciones para la convivencia y la no repetición, la Procuraduría celebra la realización de seis Diálogos para la No Repetición en torno a la situación de líderes y lideresas sociales en el país, eventos que contaron con una participación total de 800 personas. Estos eventos concluyeron con el desarrollo de nueve documentos de investigación que incluyen propuestas concretas para la No Repetición y que son un insumo para el Informe Final de la Comisión.
- Con relación a la transversalización del enfoque de género y étnico se destaca la labor del Grupo de Trabajo de Género en la elaboración de 26 talleres sobre enfoque de género y violencias basadas en género, 10 documentos de trabajo interno sobre el tema, y el relacionamiento con organizaciones de mujeres a través de la Mesa de Asistencia Técnica de Género. Se reconoce la especial relevancia de la suscripción de 13 acuerdos de entendimiento con organizaciones de mujeres y tres alianzas para formular proyectos dirigidos a transversalizar el enfoque de género. Se celebra la realización de cinco encuentros nacionales de mesas de trabajo permanente con pueblos étnicos, y 37 encuentros con pueblos étnicos para establecer una ruta concertada de despliegue territorial, así como la recopilación de 166 entrevistas a pueblos étnicos, que a su vez contaron con la participación de 2.354 personas.

- Con relación a la ejecución presupuestal de la CEV, para la vigencia de 2019, hubo una ejecución del 70% de la apropiación inicial (\$32.120) del PGN. Para la vigencia fiscal 2020, la Ley 2008 de 2019 de PGN, le asignó a la entidad un total de \$95.824 millones: \$60.557 para funcionamiento y \$35.266 para inversión. Lo anterior representa un aumento del 22% para funcionamiento y 9% para recursos de inversión, en comparación con la asignación presupuestal para el 2019. La Procuraduría reconoce este incremento como un aspecto positivo para la entidad, para que pueda desarrollar las actividades que tiene previstas de manera adecuada teniendo en cuenta el año y medio que le queda para el cumplimiento de su mandato.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso del 2019, se elevaron cuatro recomendaciones a la CEV relacionadas con: la implementación del 100% del Sistema de Información Misional; ii) acciones concretas para garantizar la seguridad y protección de las víctimas que participen en las actividades de la CEV, así como la seguridad de los servidores públicos; iii) agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidas para la participación de las víctimas; y iv) priorizar acciones para incentivar aportes individuales y colectivos al esclarecimiento de la verdad por parte de los actores que participaron en el conflicto armado. La CEV reportó avances sobre cada una de las temáticas y también se evidenciaron algunas dificultades para avanzar de manera decidida. De esta manera, se presentan las siguientes recomendaciones:

Con relación al sistema de información y el acceso a la información:

- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar con los esfuerzos para llegar al 100% de la implementación del Sistema de Información Misional con el fin de darle mayor celeridad al procesamiento y análisis de la información, y de esta manera contar con mecanismos eficientes de sistematización de información de cara a la construcción del informe final.
- Al Ministerio de Defensa, cumplir con la normatividad relacionada con el acceso a la información por parte de la Comisión de la Verdad, a través de la respuesta oportuna y completa de los requerimientos elevados por la entidad. Asimismo, tener en cuenta, el deber que tienen las entidades de colaborar en el cumplimiento del objetivo, mandato y funciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad,

la Convivencia y la No Repetición, con el fin último de contribuir con el derecho a la verdad de las víctimas y las garantías de no repetición.

Con relación a la participación de actores del conflicto armado y/o actores responsables:

- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición avanzar en la materialización de un número mayor de eventos y espacios en los que se restablezca la dignidad de las víctimas a través de medidas simbólicas como lo es el reconocimiento de responsabilidad colectiva en la comisión de hechos victimizantes.
- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y a la Jurisdicción Especial para la Paz, fortalecer la implementación de estrategias articuladas para que los comparecientes conozcan las obligaciones adquiridas por virtud del régimen de condicionalidad y las implicaciones que deben cumplirse de contribución en los componentes extrajudiciales del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz en coordinación con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, diseñar un mecanismo a través de una notificación judicial, para que el compareciente sea advertido y quede constancia respecto del incumplimiento de su deber. Asimismo, en caso de que esta advertencia no sea atendida, se recomienda agilizar el trámite inmediato que llevará a la pérdida de beneficios del mismo.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz, fortalecer el seguimiento al cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de los comparecientes.

Con relación al despliegue territorial, la participación de las víctimas y las acciones para la convivencia y la no repetición:

- Este órgano de control reitera la importancia de poner en marcha estrategias alternativas para lograr una mayor participación de actores que tuvieron participación y responsabilidad en el conflicto armado en los eventos que se lleven a cabo en los territorios y encontrar alternativas viables para continuar con el cumplimiento del mandato y funciones de las Casas de la Verdad, afectadas por la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.
- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, buscar una mayor articulación entre las entidades con competencias en la garantía

de los derechos de las víctimas y así lograr la optimización en los procedimientos que tienen por objetivo garantizar sus derechos, y continuar con los esfuerzos de pedagogía respecto de los mandatos y actividades de las entidades del sistema.

- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, continuar con el relacionamiento con las instituciones, en especial con alcaldías y Gobernaciones, de cara a la implementación de recomendaciones que surjan de los espacios desarrollados por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en los territorios.
- A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y la Fuerza Pública, continuar y fortalecer la articulación para garantizar seguridad y protección a las personas que participan en los eventos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición y que aportan información relevante.

## Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

---

La UBPD es el mecanismo extrajudicial y humanitario del SIVJNR, que busca dar respuesta al fenómeno de la desaparición en Colombia en el marco del conflicto armado. El proceso de búsqueda se realiza a través de 4 fases: i) investigación, ii) localización y/o recuperación, iii) identificación y iv) reencuentro y/o entrega digna del cuerpo.

La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, en su Primer Informe de avance sobre el estado de la implementación del Acuerdo (PGN, 2019) destacó los avances en los primeros seis meses de mandato de la UBPD relacionados con la rigurosidad frente al diseño y puesta en funcionamiento de la entidad, las definiciones metodológicas de las fases de búsqueda y localización, los avances en la suscripción de convenios de intercambio de información, el despliegue territorial, la participación y acceso de las víctimas, entre otros.

Asimismo, en dicho informe se identificaron retos para el cumplimiento de la labor de la entidad, particularmente en función de los retrasos en el establecimiento del capítulo especial del Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas, en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda y de los Planes Regionales de Búsqueda y en la conformación del Consejo Asesor. También se evidenciaron retos frente a las condiciones de seguridad en los

territorios, la contribución de información de los actores que participaron en el conflicto, y la articulación institucional.

Sobre estos retos, la Procuraduría emitió una serie de recomendaciones dirigidas a la UBPD y a las entidades relacionadas, enfocadas en lo que este órgano de control, en de su función preventiva considera debe materializarse para lograr el cumplimiento de los objetivos e hitos que tiene esta entidad, las cuales se señalan a continuación:

A la UBPD se recomendó avanzar en: i) acciones concretas para el establecimiento del capítulo especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado; ii) la activación del Consejo Asesor; iii) acciones concretas para garantizar la seguridad y protección de las víctimas; iv) priorizar acciones para incentivar aportes de información de los actores del conflicto que tengan sobre la ubicación y localización de personas dadas por desaparecidas; y v) la definición de una ruta de contribución con información a la Unidad de los comparecientes a la JEP, en conjunto con esta última entidad, entre otras.

Sobre muchas de estas recomendaciones, la Procuraduría celebra los avances importantes particularmente en la instalación del Consejo Asesor, el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda y la formulación de los Planes Regionales de Búsqueda. No obstante, ve con preocupación que a la fecha no se cuente con una Capítulo Especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas, ni un Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas, funciones elementales de esta entidad.

En este capítulo se dará cuenta de los avances y desafíos en la búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, actividades relacionadas con la implementación de los indicadores del PMI (E.339) *UBPD creada y puesta en marcha* y (E.340) *Proceso de recolección de información estrictamente humanitario para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, implementado*, haciendo énfasis en: A) los avances en la recolección y sistematización de información; B) el desarrollo de acciones concretas para el establecimiento del capítulo especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado; C) la conformación e instalación del Consejo Asesor de la UBPD; D) los avances en la formulación del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda; E)

aportes a la Unidad de los actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP; F) despliegue territorial; G) participación de víctimas; y H) seguridad y protección.

## Avances y dificultades

---

### Información sobre las personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado

La recolección de información necesaria para la búsqueda, identificación y localización de las personas dadas por desaparecidas hace parte de las funciones neurálgicas de la entidad. Respecto de los avances en esta tarea, la UBPD registró la recolección de 87.693 archivos con información relevante para la contribución a la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. La información en 2019 provino en su mayoría de entidades públicas pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público (54.830 documentos). Asimismo, en el primer trimestre del año 2020, la Unidad recolectó documentos principalmente de personas naturales. Adicionalmente la entidad ha recaudado información de colectivos de víctimas, familiares de personas desaparecidas, organismos e instancias internacionales y Fuerza Pública y grupos armados que fueron parte del conflicto armado.

En cuanto a las solicitudes de búsqueda, con corte al primer trimestre de 2020 se han recibido 6.744 que hacen referencia a 5.389 personas desaparecidas. La mayoría de estas solicitudes se encuentran en trámite para determinar el estado del proceso de búsqueda y poder establecer el rol que la entidad y los familiares asumirán en la búsqueda. De las 5.389 personas, ya se ha podido establecer el estado del proceso de búsqueda de 810 de ellas. Los departamentos con mayor cantidad de personas dadas por desaparecidas según el lugar de desaparición registrado son Antioquia (488) y Meta (563).

Sobre los avances en la materialización de las solicitudes de búsqueda, este órgano de control destaca la coordinación de una entrega digna individual hecha por la UBPD en el año 2020, y la contribución de esta entidad en el proceso de cinco entregas dignas de personas que habían sido dadas por desaparecidas y una entrega de carácter colectivo. El aporte de la UBPD en estas entregas consiste en realizar acciones de fortalecimiento para la participación de las personas que buscan. No obstante, a juicio de este órgano de control, la entidad debe avanzar con mayor énfasis en el cumplimiento de su mandato con el fin de presentar resultados tempranos teniendo en cuenta que los avances en los procesos de búsqueda, localización e identificación, renuevan la esperanza de las víctimas, fortalecen las relaciones

de confianza de las víctimas con la institucionalidad y contribuyen a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Frente a los aportes de información voluntarios conducentes a esclarecer el paradero de personas dadas por desaparecidas, la UBPD registró 174 aportantes: 109 aportes individuales en el año 2019, 1 aporte colectivo en el 2019 y 64 aportes individuales en el primer trimestre de 2020. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil también han brindado información importante de manera directa o a través de las Mesas de trabajo que se han desarrollado.

A la fecha de corte de este informe, la UBPD suscribió ocho convenios de intercambio de información. La Procuraduría reconoce los avances de la UBPD frente al entendimiento con otras entidades para la recolección de información fundamental para el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Asimismo, reconoce los esfuerzos de la entidad por sistematizar la información a través de la puesta en marcha de un convenio enfocado en el diseño del sistema de información misional y el apalancamiento de tecnología necesaria para el proceso de búsqueda, que incluya una mejoría en los tiempos de respuesta en el análisis de información. La entidad además avanza en el fortalecimiento de la gestión confidencial de la información a través de un tratamiento adecuado de protección de información y de datos.

## Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos

El desarrollo del capítulo especial sobre desaparecidos en el contexto del conflicto armado como parte del Registro Nacional de Desaparecidos, no solo es importante para el entendimiento general de la desaparición forzada en el marco del conflicto armado, sino para establecer el universo de personas dadas por desaparecidas objeto de búsqueda por parte de la UBPD, superar las dificultades de subregistro, las diferencias en las fuentes de información y consolidar datos.

En este sentido, la UBPD presentó a la Procuraduría avances en los cruces de bases de datos del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) y del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). A partir de este trabajo se encontraron 28.767 coincidencias por número de documento y 24.932 por nombre completo. Asimismo, se reportó la elaboración de dos documentos sobre el Universo de personas dadas por desaparecidas: i) "Conceptualización y delimitación del alcance del Universo de Personas

Dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado" y ii) "Estimación del tamaño o magnitud del Universo de Personas dadas por Desaparecidas: Análisis sobre el Registro de Personas dadas por Desaparecidas y consideraciones para la estimación del subregistro de casos (Primera versión)". Estos documentos aún no cuentan con versión final y son de utilidad para el trabajo interno de la UBPD en la construcción del universo de personas dadas por desaparecidas, contienen lineamientos y metodologías para delimitar el trabajo, e identificar y superar las dificultades que tiene el proceso.

No obstante, los avances en la unificación de información para el establecimiento del universo de personas dadas por desaparecidas, no se evidencia mayor progreso relacionado con el desarrollo del capítulo especial sobre desaparecidos en el contexto del conflicto armado para ser incluido en el Registro Nacional de Desaparecidos. Pese a la intención de la UBPD de que el capítulo tenga aspectos novedosos y que no se repita lo del pasado, es necesario que se superen las dificultades técnicas identificadas con el Instituto Nacional de Medicina Legal y el proceso de construcción se agilice como aspecto fundamental para avanzar en la búsqueda humanitaria de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado. Asimismo, es indispensable de cara a la formulación de nuevos planes regionales, contar con un número estimado de personas que han sido desaparecidas en razón del conflicto armado.

Asimismo, respecto del Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas, la Unidad informó avances respecto de la elaboración de un documento metodológico, la preparación de información de sitios en donde hay disposición de cuerpos, avances en un proyecto de financiación para iniciar proyecto piloto y el diseño de una estrategia de registro en línea.

A juicio de la Procuraduría, la articulación institucional incluso con las entidades del orden territorial resulta fundamental para el avance de esta función. Asimismo, la coordinación de esfuerzos con otras entidades que hacen parte del SIVJNRN podría conducir a agilizar el establecimiento de este registro.

### Consejo Asesor de la UBPD

El Decreto 589 de 2017, a través de los artículos 20 a 24, dispuso la creación de un Consejo Asesor con el objetivo de orientar a la dirección de la UBPD en el cumplimiento de las funciones de la entidad. La Procuraduría celebra que finalmente se haya avanzado en la conformación y la instalación de este órgano, llevada a cabo el 12 de junio de 2020, fecha

posterior al corte de este informe y reconoce que su puesta en marcha refuerza la capacidad de la UBPD y su legitimidad.

El Consejo Asesor está conformado por ocho entidades del estado: la Comisión de la Verdad, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Estas entidades tienen funciones relacionadas con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, por lo que su aporte en este órgano asesor es fundamental.

Como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el Decreto establece la participación de dos representantes de organizaciones de secuestro, dos representantes de organizaciones de desaparición forzada, un representante de organizaciones técnico-forenses y un representante de la Mesa Nacional de Víctimas por el delito de desaparición forzada. Con excepción de la representante de la Mesa Nacional de Víctimas, a finales del año 2019 principios del 2020, se llevó a cabo el proceso autónomo de elección de los delegados, facilitado por la UBPD, y acompañado por diversas organizaciones internacionales como el CICR, ONU Derechos Humanos, y también por la Procuraduría.

La tabla 60 muestra el listado de organizaciones de la sociedad civil que conforman el Consejo Asesor y el nombre de las personas que representan a cada organización. Conforme al artículo 21 del Decreto 589, luego de un año de su conformación, habrá una nueva elección de los miembros del Consejo.

**Tabla 60. Organizaciones de la sociedad civil que conforman el Consejo Asesor**

Organización	Sector al que representan	Nombre del representante
Comité Coordinador Caso Pueblo Bello	Organizaciones víctimas de desaparición forzada	Kathy Fuentes
Asociación Mujeres Víctimas de Desplazamiento Forzado – Amvidenar	Organizaciones víctimas de desaparición forzada	Margoth Valencia
Asociación Víctimas por la Paz – ASODAVIPAC	Organizaciones de víctimas de secuestro	Bellanedt Mancera
Fundación Ágape por Colombia	Organizaciones de víctimas de secuestro	César Lasso
EQUITAS	Organizaciones técnico-forenses	Diana Arango

Organización	Sector al que representan	Nombre del representante
Mesa Nacional de Participación de Víctimas	Mesa Nacional de Víctimas por el hecho de desaparición forzada	Adriana Pérez

Fuente: UBPD, 2020. Tabla de elaboración propia

## Plan Nacional de Búsqueda y Planes Regionales de Búsqueda

El 6 de mayo de 2020, fecha posterior al corte de este informe, la UBPD realizó el lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda (PNB), que es el marco general que sienta las bases para llevar a cabo la búsqueda extrajudicial y humanitaria de personas dadas por desaparecidas en el marco o en razón del conflicto armado. Este plan es formulado por la Entidad, en cumplimiento del numeral 2 del artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017, y contiene el marco de acción estratégico para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, partiendo de problemáticas que han limitado esta labor, algunas de las cuales se han evidenciado en las dificultades, ausencia o limitado acceso a la información, la persistencia del conflicto armado, deficiencias en la capacidad institucional, inexistencia de espacios de interlocución con víctimas, entre otros.

La Procuraduría celebra el lanzamiento del PNB, y reconoce la importancia que tiene para las víctimas contar con un marco de estrategias que permitan superar obstáculos para la búsqueda de sus seres queridos. No obstante, a juicio de la Procuraduría resulta indispensable contar con un cronograma para la implementación del plan de forma prioritaria, en el entendido que éste es una herramienta que contiene el marco de acción general, estratégico e integral para la búsqueda humanitaria y extrajudicial de las personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.

Asimismo, reconoce el proceso participativo diseñado por la Unidad para la construcción del PNB. En este sentido, destaca la realización, entre septiembre y noviembre de 2019, de 8 encuentros nacionales con diferentes sectores y expertos, entre los que se destacan organizaciones de víctimas e institucionalidad, para la discusión del documento con lineamientos para su construcción.

Por otra parte, en cumplimiento de su mandato, la UBPD formuló ocho Planes Regionales de Búsqueda (PRB), los cuales tienen por objetivo "focalizar la búsqueda de personas en una zona o región, un sector de la población, un periodo de tiempo específico o cualquier otra variable que apoye la asociación o relacionamiento de solicitudes de búsqueda o a personas

registradas como desaparecidas, optimizando la acción humanitaria en la construcción de hipótesis de lo acaecido o la suerte y paradero de las personas desaparecidas, de tal forma que permitan planificar y desarrollar la búsqueda organizadamente, de conformidad con las características y circunstancias concretas del PRB formulado” (UBPD, 2020).

La formulación de estos ocho PRB, los cuales ya cuentan con hipótesis de localización, focalizan la intervención de la UBPD en los siguientes territorios: i) Alto Atrato y San Juan, Chocó, ii) San Juanito, Meta, iii) San Carlos de Guaroa, Meta, iv) Cementerio de Facatativá, Cundinamarca, v) Tumaco (Zona Río Mira-Mataje), Nariño, vi) Cementerio de Curumaní, Cesar, vii) La Montañita, Caquetá, viii) Puerto Nuevo, Nueva Loja, Ecuador. Otros tres se encuentran en proceso de formulación. Los 11 planes formulados vinculan a un total de 607 personas desaparecidas y pertenecen a las siguientes regiones del país:

**Tabla 61. PRB formulados o en proceso de formulación**

Planes Regionales de Búsqueda	Número de planes	Número de personas dadas por desaparecidas asociadas al PRB
Pacífico	2	112
Meta	2	52
Caquetá	1	168
Cundinamarca	2	50
Eje Cafetero	1	68
Cesar	1	100
Valle	1	49
Magdalena Medio	1	8
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>607</b>

Fuente: UBPD, 2020. Elaboración propia.

Según la información dada por la UBPD, para la estructuración de los PRB, se utiliza la mayor cantidad y calidad de la información como criterio principal, con el objetivo de poder formular hipótesis sólidas y de tener la mayor certeza posible frente a la ubicación, identificación y frente a lo ocurrido con las personas dadas por desaparecidas. La información es recopilada de víctimas y familiares, como de otras fuentes oficiales y no oficiales. Asimismo, la UBPD determina el estado actual de la búsqueda para partir de ese punto en los PRB.

A juicio de este órgano de control, una vez consolidados los equipos en territorio, es fundamental continuar con el impulso a los Planes Regionales de Búsqueda y dinamizar la participación de los diferentes actores. Actualmente, hay 222 familiares vinculados a los PRB y que buscan a las 607 personas dadas por desaparecidas y asociadas a algún PRB. La UBPD ha desarrollado actividades en el proceso de participación con 144 de las 222 personas vinculadas.

## Aportes voluntarios de los actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP

Respecto de la información que entregan los actores del conflicto armado, se tiene que el mandato de la UBPD abarca toda desaparición resultado de acciones de agentes del Estado o de grupos armados (ex FARC y otros). La UBPD divide los actores del conflicto armado en cuatro grupos:

- Personas que pertenecieron a grupos armados y que actualmente no son objeto de judicialización o que fueron judicializados y ya cumplieron su condena.
- Miembros de grupos armados ilegales que están siendo procesados o han sido condenados en la justicia ordinaria.
- Miembros de fuerza Pública o agentes del Estado que actualmente no son objeto de judicialización o que fueron judicializados y ya cumplieron su condena.
- Miembros de grupos armados ilegales que siguen activos.

En términos generales, el aporte de los actores del conflicto armado que no son comparecientes ante la JEP presenta una dificultad al no existir incentivos de tipo legal para estas personas con su contribución a la UBPD.

Ahora bien, respecto de los aportes que han entregado actores que participaron en el conflicto, los cuales asistieron de forma voluntaria a la UBPD, se informó a la Procuraduría que, con corte a marzo de 2020, 36 personas han aportado información para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. No obstante, la Procuraduría aún no conoce los lineamientos para la ruta de contribución a la UBPD por parte de los comparecientes, así como los criterios bajo los cuales se considera que el aporte constituye un avance en el cumplimiento de la misionalidad de la UBPD y un aporte significativo a los derechos de las víctimas. En este sentido, hace un llamado a la JEP y a la UBPD para que formalicen a través de una herramienta normativa el procedimiento para la participación de los comparecientes

ante la JEP en la UBPD, con el fin de facilitar dicho trámite y dar cumplimiento a lo estipulado en la normatividad vigente respecto del régimen de condicionalidad.

**Tabla 62. Aportes de información de actores que participaron en el conflicto a la UBPD**

Tipo de aportante	Aporte voluntario	Aportes de quienes la JEP impuso la obligación de asistir a la UBPD
Fuerza Pública	8	1
Excombatiente FARC	27	1
Agentes del estado -No Fuerza pública	1	0
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia con información UBPD, 2020

Al respecto de la participación voluntaria de estas 36 personas, la Unidad manifestó que luego de un cruce realizado con la base de datos que contiene información sobre comparecientes en la JEP, se encontró que 13 de estas personas (6 exintegrantes FARC y 7 integrantes de Fuerza Pública), tenían la obligación impuesta por la JEP de entregar información a la UBPD. No obstante, como se mencionó en el párrafo anterior, entre las entidades no existe una ruta de intercambio de información formal. Asimismo, la entidad indicó a la Procuraduría que ha llamado a dos personas comparecientes a la JEP, que no se habían presentado voluntariamente, para que aportaran información sobre la búsqueda, localización o identificación de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.

Por otra parte, sobre la participación de comparecientes y voluntarios en la UBPD, el procedimiento se materializa a través de la construcción de un plan de trabajo que incluye las siguientes fases: i) acta de consentimiento; ii) contrastación de la información de la personas (se establece si son comparecientes ante de JEP o no); iii) se construye una ruta de trabajo; iv) se realizan sesiones de trabajo en diferentes temas; y v) finalmente se hace una valoración general del procedimiento.

Actualmente, la entidad avanza en la definición de los criterios para evaluar la participación y los aportes entregados por estas personas para la búsqueda. Según lo informado por la entidad, se han considerado tres criterios para realizar dicha evaluación y certificar la participación: suficiencia, contrastación y consistencia; no obstante, aún está en

trámite la propuesta de resolución que formaliza estos criterios y la certificación de estos aportes a la Unidad.

Por otro lado, se resalta el trabajo que la UBPD viene realizando con la Comisión de Búsqueda de Desaparecidos del partido FARC, en cumplimiento de indicador del PMI (E.340) *Proceso de recolección de información estrictamente humanitario para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado*, implementado en el año 2017. Con corte al 31 de marzo de 2020, tuvieron lugar tres entregas de información que reúnen un total de 308 formatos de recolección. Asimismo, en el año 2019 se realizaron cinco talleres en ETCR<sup>191</sup> con el objetivo de dar a conocer la labor de la UBPD y su mandato humanitario y extrajudicial, revisar el formato de recolección de información en la búsqueda de excombatientes dados por desaparecidos y elaborar una ruta de trabajo, y dialogar con integrantes del Partido FARC para orientar el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. En estos talleres, se reunieron aproximadamente 50 documentadores y 200 personas.

A juicio de la Procuraduría, este tipo de esfuerzos constituyen un avance importante en el cumplimiento del mandato de la entidad y en los objetivos trazados en el punto 5 del Acuerdo de Paz. Por esta razón hace un llamado para que la Unidad continúe este proceso de intercambio con las personas en proceso de reincorporación y priorice su trabajo en otros ETCR, y en las nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes. Cabe resaltar que este proceso es apoyado por el CICR y la embajada de Suecia.

## Despliegue territorial

A la fecha, la UBPD cuenta con 17 sedes territoriales y 6 oficinas satélites de apoyo. Actualmente funcionan 16 de estas sedes, la única pendiente por apertura es la de Quibdó en el departamento de Chocó, que ha tenido demoras adicionales por la situación de emergencia sanitaria en el país. De las 17 sedes mencionadas, 4 se encuentran ubicadas en municipios PDET<sup>192</sup>.

Respecto del despliegue territorial, en primera medida, la UBPD identificó como uno de los principales retos para la entidad en el territorio generar confianza en la población, pues se evidenciaron altos niveles de desconfianza en la institucionalidad. Sobre este diagnóstico, la

---

<sup>191</sup> Este trabajo realizado entre abril y junio de 2019, se desarrolló en los siguientes ETCR: Mesetas, Meta, La Montañita, Caquetá, Miravalle, Caquetá y Pandores, Guajira.

<sup>192</sup> La UBPD tiene sedes territoriales en los siguientes municipios: Apartadó, Arauca, Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Cali, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Medellín, Montería, Mocoa, Quibdó, San José del Guaviare, Sincelejo, Villavicencio y Yopal.

Procuraduría reconoce los esfuerzos realizados por los equipos territoriales para la materialización de espacios de relacionamiento con entidades que hacen presencia en la zona y con las mismas comunidades. En consecuencia, la UBPD reportó la realización de 183 acciones pedagógicas y/o de articulación en los territorios. Asimismo, mientras sus oficinas en territorio estaban en construcción, la UBPD compartió oficinas físicas con la CEV y se sumó a varias actividades pedagógicas del SIVJRNRR.

Respecto de las condiciones precarias de seguridad en los territorios debido a la presencia y control de actores armados, entre otros factores, las oficinas territoriales construyeron un total de 10 documentos de contexto y situaciones de riesgo en materia de seguridad con la asesoría del equipo de seguridad de la entidad. Estos documentos son una herramienta para el desarrollo adecuado de las actividades de los equipos en territorio, sin embargo, es fundamental que estos documentos se materialicen en una estrategia conjunta con las demás entidades del SIVJRNRR, las cuales presentan la misma dificultad para el desarrollo de sus funciones en territorio.

### Participación de víctimas

La Corte Constitucional, en Sentencia C-067 de 2018, al pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto Ley 589 de 2017, resaltó la labor que tiene la UBPD de apoyar a las familias que buscan a sus seres queridos e involucrarlos en el proceso de búsqueda. En este sentido, la UBPD ha desplegado sus esfuerzos para incluir a las víctimas y los familiares en cada una de las fases del proceso.

Frente a la participación activa en el proceso de búsqueda, esta contiene varias etapas que incluyen desde la construcción de relaciones de confianza, la asesoría y orientación sobre diferentes aspectos, hasta el involucramiento directo de la víctima en la búsqueda de su familiar en el marco de los PRB. La entidad reportó que 1.796 personas iniciaron el proceso de participación en la búsqueda. Esto no implica que necesariamente estén involucradas en los PRB, ya que no todas las personas se encuentran respaldadas con suficiente información para consolidar hipótesis de búsqueda, sino que han iniciado un proceso de participación en la entidad a través de acciones de fortalecimiento para la construcción de una relación de confianza entre las personas y la entidad. Asimismo, se dan diferentes diálogos con las personas para asesorar, orientar y apoyar sobre diferentes temas técnico-científicos de la búsqueda, así como, aspectos emocionales que permitirán fortalecer su participación en la búsqueda. Finalmente, la entidad también contempla una estrategia de participación más

amplia con comunidades, autoridades étnicas, entidades públicas locales y organizaciones de la sociedad civil

Esto permite crear un contexto solidario y de colectividad para facilitar las condiciones de la búsqueda y de la participación activa de los familiares de personas dadas por desaparecidas. Adicionalmente, resulta fundamental para identificar situaciones de riesgo en territorio y dificultades para llevar a cabo el proceso de búsqueda. De esta manera, la UBPD ha logrado vincular y hacer partícipes a 3.707 personas de organizaciones, colectivos y plataformas de la sociedad civil, a través de actividades relacionadas con la construcción de enfoques diferenciales. Lo anterior arroja un total de 5.503 personas que han participado de una u otra manera en los espacios de participación dispuestos por la UBPD.

Adicionalmente, la entidad reportó la realización de 109 actividades con el Ministerio Público (Defensoría, Procuraduría y Personerías) para brindar orientación a las víctimas en diferentes municipios del país. La Procuraduría destaca los avances en este aspecto dado que en el informe del año pasado, la articulación con el Ministerio Público para estos fines fue una de las recomendaciones.

La Procuraduría reitera la importancia que la entidad defina un mecanismo que facilite la entrega de información a las familias sobre las personas dadas por desaparecidas.

## Seguridad y protección

La Procuraduría reconoce los esfuerzos realizados por la UBPD en función de identificar situaciones de riesgo para quienes participan en el proceso de búsqueda, como para los funcionarios de la entidad. Con el apoyo de la OIM, la UBPD realizó un diagnóstico de riesgos, amenazas y vulnerabilidad que arrojó los siguientes resultados: i) riesgos para el personal de la UBPD por contaminación de MAP/MUSE/AEI en los sitios de búsqueda, prospección y recuperación; ii) riesgos para el personal de la UBPD frente a amenazas, combates, asesinatos y demás dinámicas propias del conflicto armado; y iii) riesgos para familiares y aportantes en el marco del proceso de búsqueda. Para mitigar los riesgos descritos, la UBPD reportó la realización de un taller de educación en el riesgo de minas, en coordinación con la OACP y UNMAS.

Adicionalmente, la entidad realizó valoraciones de seguridad previas a las comisiones y emitió una Circular interna con conceptos para protección y prevención de los funcionarios.

Respecto de las afectaciones a la participación de las víctimas generadas por las condiciones de seguridad en algunos de los territorios en los cuales la Unidad hace presencia, la Procuraduría resalta los esfuerzos realizados por la entidad para la formulación de una guía con orientaciones para los funcionarios que asesoran y atienden a las víctimas. Este documento contiene lineamientos en caso de que una víctima reporte amenazas y deba solicitar protección ante las entidades competentes. Además, la UBPD remite las solicitudes de protección que son allegadas a las entidades competentes en la ruta de protección.

Sobre este aspecto en particular, este órgano de control hace un llamado para que se fortalezcan las medidas para garantizar la seguridad de víctimas y de los actores que quieran aportar información sobre personas dadas por desaparecidas.

### Ejecución presupuestal UBPD

La entidad reportó que a través del Decreto 2412 de 2019 “Por el cual se reducen unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2019 y se dictan otras disposiciones”, el presupuesto de la UBPD se redujo en \$18.610 millones, de los cuales \$13.000 millones pertenecían a recursos de inversión. Por lo anterior, en el año 2019, la ejecución presupuestal de la entidad reportó una brecha negativa del 49.37% frente a los proyectos de inversión<sup>193</sup>. Con esta reducción, la asignación definitiva para la entidad en el año 2019 fue de \$63.050, discriminada así:

**Tabla 63. Presupuesto 2019 UBPD (cifras en millones de pesos)**

Concepto	Apropiación Inicial	Reducción Decreto 2412	Apropiación definitiva
Inversión	\$ 48.328	\$ 13.000	\$ 35.328
Funcionamiento	\$ 33.332	\$ 5.610	\$ 27.722
<b>Total</b>	<b>\$81.660</b>	<b>\$18.610</b>	<b>\$63.050</b>

Fuente: UBPD, 2020

Para el año 2019, la Procuraduría observa una ejecución del 40% del presupuesto de inversión (\$14.352) para los dos proyectos que tiene la entidad registrados en el SUIFP: i) implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado y ii) fortalecimiento de la entidad. Por otro lado, se ejecutó un 92.6% del presupuesto de funcionamiento (\$25.659), por lo que en total se ejecutó un 61.3% del total del presupuesto asignado (\$40.012). La

<sup>193</sup> Informe de Gestión UBPD (2019).

Procuraduría considera necesario que la UBPD fortalezca su ejecución presupuestal especialmente para los proyectos de inversión que evidencian una baja ejecución en el 2019.

Para la vigencia fiscal del 2020, la Procuraduría reconoce el aumento de la asignación presupuestal para la entidad, reflejado en el aumento del 145% de presupuesto para inversión, y en un 47% para funcionamiento. Lo anterior, teniendo en cuenta la reducción que se hizo al presupuesto de la entidad en el año 2019 mediante el Decreto 2412. De esta forma, mediante la ley 2008, se asigna un total de \$120.051 millones: \$68.094 millones para funcionamiento y \$51.957 millones para inversión. Uno de los proyectos del Punto 5.1 del Acuerdo de Paz con mayor apropiación, tanto para 2019 como para 2020, es el de la implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado. Asimismo, se reconoce el aumento significativo en la apropiación para el fortalecimiento de la UBPD entre 2019 y 2020 (de \$4.421 millones a \$15.000 millones).

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los dos indicadores del PMI analizados para la UBPD, el primero se ha cumplido en su totalidad y la Procuraduría celebra sus esfuerzos en la formulación del Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda, así como el despliegue territorial de la entidad. El indicador sobre el *Proceso de recolección de información estrictamente humanitario para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, implementado*, si bien ya se cumplió, continúa el trabajo de la UBPD con la Comisión de Búsqueda de personas desaparecidas del partido político FARC para la entrega de información relevante.
- Frente al mandato extrajudicial y humanitario de la UBPD y su labor de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en conjunto con los familiares de las víctimas, la Procuraduría identificó los siguientes avances y desafíos:
- La Procuraduría destaca el proceso de elección de cinco miembros representantes de la sociedad civil y la posterior instalación y conformación del Consejo Asesor de la UPBD.

- Asimismo, este órgano de control reconoce como fundamental el lanzamiento del PNB y la formulación de 11 PRB (ocho de los cuales se encuentran formulados y con hipótesis de localización). La implementación de estos instrumentos resulta fundamental en el cumplimiento del mandato de la Unidad.
- Sobre los avances en recolección de información para la búsqueda y localización, se encontró que, con corte al 31 de marzo de 2020, la Unidad cuenta con 87.693 archivos con información relevante.
- Asimismo, 6.744 solicitudes de búsqueda han sido remitidas a la UBPD, las cuales corresponden a 5.389 personas desaparecidas en el marco del conflicto armado. Sobre los avances en la materialización de las solicitudes de búsqueda, este órgano de control reconoce como un avance la contribución de esta entidad en las cinco entregas dignas de personas dadas por desaparecidas.
- Sobre los aportes voluntarios de información para la búsqueda y localización, la entidad registró 174 aportantes: 109 aportes individuales en el año 2019, 1 aporte colectivo en el 2019 y 64 aportes individuales en el primer trimestre de 2020.
- La Procuraduría reconoce los avances en el establecimiento del universo de personas dadas por desaparecidas en contexto del conflicto armado y en la construcción del capítulo especial para el Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas, a través del cruce de bases de datos de información con diferentes entidades y el desarrollo de documentos metodológicos. No obstante, se identifica la necesidad de que la entidad priorice acciones para concluir con un primer estimado de personas desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.
- Asimismo, hace un llamado para que se continúe avanzando en el Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas. Sobre este particular, la Unidad informó avances respecto de la elaboración de un documento metodológico, la preparación de información de sitios en donde hay disposición de cuerpos, avances en un proyecto de financiación para iniciar proyecto piloto y el diseño de una estrategia de registro en línea.
- Sobre los aportes de los actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP, la entidad informó que, a la fecha de corte de este informe, 36 personas han acudido de forma voluntaria a la UBPD para aportar información relevante para el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. De estas personas se encontró que 13 (seis exintegrantes FARC y siete integrantes de Fuerza Pública), tenían la obligación impuesta por la JEP de entregar información a la UBPD. Asimismo,

la entidad indicó a la Procuraduría que ha llamado a dos personas comparecientes a la JEP, que no se habían presentado voluntariamente, para que aportaran información sobre la búsqueda, localización o identificación de personas dadas por desaparecidas en contexto y razón del conflicto armado. Estas personas acudieron a la UBPD.

- No obstante, se hace un llamado a la UBPD y a la JEP para que continúen trabajando en la materialización de estos aportes. Sobre este particular, llama la atención de la Procuraduría que a la fecha no se conocen lineamientos establecidos para la ruta de contribución a la UBPD por parte de comparecientes ante la JEP.
- Actualmente la entidad avanza en la definición de los criterios para evaluar la participación y los aportes entregados por estas personas para la búsqueda. Según lo informado por la entidad, se han considerado tres criterios para realizar dicha evaluación y certificar la participación: suficiencia, contrastación y consistencia, no obstante, aún está en trámite la propuesta de resolución que formaliza estos criterios y la certificación de estos aportes a la Unidad.
- Este órgano de control destaca el trabajo realizado por la UBPD con la Comisión de Búsqueda de personas desaparecidas del partido político FARC para la entrega de información relevante. Al 31 de marzo de 2020, tuvieron lugar tres entregas de información que reúnen un total de 308 formatos de recolección. Asimismo, en el año 2019 se realizaron cinco talleres en ETCR<sup>194</sup> con el objetivo de dar a conocer la labor de la UBPD y su mandato humanitario y extrajudicial, revisar el formato de recolección de información en la búsqueda de excombatientes dados por desaparecidos y elaborar una ruta de trabajo, y dialogar con integrantes del Partido FARC para orientar el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas. En estos talleres, se reunieron aproximadamente 50 documentadores y 200 personas.
- La Procuraduría reconoce de los esfuerzos de la entidad por la puesta en marcha de las 17 sedes territoriales y 6 oficinas satélites de apoyo. Asimismo, la Procuraduría destaca el trabajo de la UBPD respecto a su relacionamiento con otras entidades en los territorios y con las mismas comunidades, a través de 183 acciones pedagógicas y de articulación.
- Respecto de la participación de víctimas, un total de 5.503 personas han asistido a los espacios colectivos realizados por la UBPD, y 1.796 personas han iniciado el proceso

---

<sup>194</sup> Este trabajo realizado entre abril y junio de 2019, se desarrolló en los siguientes ETCR: Mesetas, Meta, La Montañita, Caquetá, Miravalle, Caquetá y Ponedores, Guajira.

de participación ante la entidad, que implica fortalecimiento de la relación de confianza, pedagogía y participación activa en los PRB.

- Respecto de los riesgos de seguridad en los territorios, la entidad realizó un diagnóstico de riesgos, amenazas y vulnerabilidad, asimismo se reportó la formulación de una guía con orientaciones para los funcionarios que asesoran y atienden a las víctimas respecto de los riesgos derivados de la problemática de orden público y la presencia de actores en los territorios.
- La Procuraduría destaca la articulación de la entidad con el Ministerio Público en los niveles territoriales para orientar a las víctimas que buscan ayuda para encontrar a sus seres queridos dados por desaparecidos.
- Se reconocen los avances reportados por la UBPD respecto de la articulación institucional: i) intercambio de lineamientos con la CEV para definir marcos legales respecto de la articulación y la trasmisión e intercambio de información; ii) el desarrollo de una estrategia de las entidades del SIVJNR que orienta la actuación de acuerdo a principios psicosociales y se coordina la recepción de casos de acuerdo a las competencias de cada institución, disminuyendo los riesgos de victimización secundaria; y iii) la asistencia técnica que se ha prestado en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP.
- Respecto de la ejecución presupuestal de la entidad, para el año 2019, la Procuraduría observa una ejecución baja del presupuesto de inversión, la cual llegó al 40% de la apropiación definitiva de recursos, frente a una ejecución del 92.6% del presupuesto de funcionamiento (\$25.659). Para la vigencia fiscal del 2020, la Procuraduría reconoce el aumento significativo que se presenta en la asignación presupuestal para la entidad, dado que se duplicó el monto entre un año y otro.

## Recomendaciones

Sobre las siete recomendaciones a la UBPD contenidas en el informe al Congreso de la vigencia anterior, este órgano de control fue enfático en recomendar la implementación de acciones concretas para el establecimiento del capítulo especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado; la activación del Consejo Asesor; y la definición de una ruta de contribución con información a la Unidad de los comparecientes a la JEP, entre otras. La entidad acogió varias de las recomendaciones y frente a otras, ha reportado pocos avances. En este sentido, se presentan las siguientes recomendaciones:

- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, implementar de manera decidida los PRB, en articulación con las entidades del orden nacional y territorial.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la superación de las dificultades que presenta la construcción del capítulo especial para el Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas, para culminar este proceso que resulta fundamental para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar en la consolidación del Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, avanzar de forma prioritaria en la construcción y puesta en marcha del cronograma para la implementación del Plan Nacional de Búsqueda.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, formalizar a través de una herramienta normativa (resolución), el procedimiento para la participación de los comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Asimismo, se recomienda a la entidad culminar con el proceso de definición de criterios para la certificación de los aportes entregados por los actores que tuvieron participación en el conflicto y avanzar en la expedición de la Resolución que los contiene. Lo anterior con el fin de facilitar dicho trámite y dar cumplimiento a lo estipulado en la normatividad vigente respecto del régimen de condicionalidad.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, acelerar el proceso de recolección humanitaria de información, con las personas en proceso de reincorporación y priorizar su trabajo en otros Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y en nuevas zonas de agrupamiento de los excombatientes.
- A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, establecer un plan para operar en los territorios, que permita seguir cumpliendo con el mandato de la entidad, teniendo en cuenta las nuevas condiciones de bioseguridad y de movilidad intermunicipal ocasionadas por la emergencia sanitaria del COVID-19.

## Jurisdicción Especial para la Paz<sup>195</sup>

---

La Jurisdicción Especial para la Paz es el componente de justicia del SIVJRN. Respecto del indicador (E. 338) *Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha*, el cual finalizaba en el año 2018, en este segundo informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría desarrollará un análisis sobre los avances y retos del proceso de implementación durante los dos primeros años de funcionamiento de la Jurisdicción.

En este sentido, se ha priorizado la necesidad de abordar aspectos organizativos, análisis que permita advertir cómo la JEP ha venido adelantando sus procesos misionales, en buena medida adaptándose a las necesidades institucionales y tomando decisiones de tipo estratégico y jurídico que le permitan materializar la visión que de ella se trazó en el Acuerdo Final. Al mismo tiempo, se ha buscado detectar retos muy puntuales por los que atraviesan los procesos en cada una de las Salas y Secciones, frente a los cuales se esbozan algunas recomendaciones.

El ejercicio de observación que aquí se presenta, surgió luego de analizar las siguientes dimensiones: Una *dimensión jurídica*, en tanto que todas las actuaciones y decisiones de la JEP tienen el deber de ceñirse al marco normativo que define su competencia; una *dimensión estratégica*, toda vez que el carácter temporal de la jurisdicción le impone el deber de ejercer su autonomía adoptando decisiones internas que le permitan disponer de una estructura organizativa suficiente, con procesos expeditos y garantistas, que le permita ejercer su mandato; una *dimensión de carga de trabajo*, en la medida en que los volúmenes masivos de casos y solicitudes impactan de manera diferente –y en momentos distintos– a cada una de las salas y secciones, y; una *dimensión de satisfacción de expectativas* de las víctimas, comparecientes y demás usuarios, en la medida de que el mandato que rige a la JEP supone garantizar los derechos por parte de las víctimas, la rendición de cuentas por parte de los responsables, y el esclarecimiento efectivo de fenómenos delictivos ocurridos con ocasión o en el marco del conflicto armado interno.

Se ha tenido en cuenta el momento procesal general por el que atraviesa actualmente la JEP. A la fecha, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SRVR) no ha proferido ninguna resolución de conclusiones en los siete casos priorizados, por lo que no se ha activado propiamente la competencia del Tribunal en sus Secciones de Primera Instancia.

---

<sup>195</sup> Este capítulo fue elaborado por la Procuraduría Delegada de Coordinación de Intervención ante la JEP.

En consecuencia, no se hacen observaciones a los procedimientos específicos que llevan a cabo estas secciones, no obstante, se tiene en cuenta las tareas de apoyo que vienen adelantando sus despachos en ejercicio de la figura de movilidad interna de la JEP y del trámite de medidas cautelares solicitadas.

En la primera parte de este subcapítulo (numeral 2), se ofrece una mirada al desarrollo organizativo y estratégico que ha tenido la JEP gracias a las decisiones tomadas por sus instancias de gobierno. En la segunda parte, que incluye los numerales 3, 4, 5, 6 y 8, se presentan algunos avances y retos en la gestión de los órganos de la JEP que a la fecha mantienen la mayor concentración de procesos misionales. Estos son: las Salas de Justicia, la Sección de Revisión (SR) del Tribunal para la Paz y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA).

En la tercera parte, que incluye los numerales 7 y 9, se recogen algunos de los avances de la jurisdicción en la materialización de los principios transversales de participación de las víctimas, territorialización de la justicia, enfoque diferencial, integralidad del sistema y de justicia restaurativa, así como los avances en materia de adopción de medidas cautelares.

Finalmente, se plantean conclusiones y recomendaciones surgidas de la observación, las cuales pueden orientar la toma de decisiones tanto de la propia JEP, como de otras instancias e instituciones que participan de la implementación del punto 5 del Acuerdo Final.

## **A. Evolución y desarrollo organizativo de la JEP**

La JEP fue creada a partir del Acto Legislativo 01 de abril de 2017 como mecanismo judicial que desarrolla el punto 5 del Acuerdo Final, sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica<sup>196</sup>.

La JEP inició labores en marzo de 2018 con la aprobación de su reglamento general interno. En éste se estipuló una estructura de gobierno compuesta por: i) el Plenario de magistrados titulares de las Salas y Secciones, como instancia superior encargada de adoptar el reglamento de organización y funcionamiento y ii) un órgano de gobierno compuesto por un magistrado de cada una de las Salas y Secciones, la Presidencia de la jurisdicción y el director de la Unidad de Investigación y Acusación. Esta instancia de gobierno ha asumido la

---

<sup>196</sup> Según lo dispuesto en el artículo transitorio 5 del Acto legislativo 01 de 2017, la JEP administra justicia de manera transitoria, independiente y autónoma y conoce de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los Derechos Humanos.

tarea de adoptar y orientar una estrategia de acción para la jurisdicción que le permita cumplir sus objetivos misionales.

La JEP está compuesta por los siguientes órganos: la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR); la Sala de Amnistía o Indulto (SAI); la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ); el Tribunal para la Paz y la Unidad de Investigación y Acusación (UIA). Adicionalmente, hacen parte de la jurisdicción especial, la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia.

En sus inicios, la JEP enfrentó el reto de poner en marcha sus procesos misionales sin contar con la totalidad del marco legal necesario. Ello generó que se desarrollaran constantes espacios de debate en torno al alcance del reglamento interno para definir asuntos aún no regulados legislativamente y la imposibilidad de adoptar decisiones sobre derechos fundamentales, las cuales necesitaban del marco que ofrece una ley estatutaria<sup>197</sup>.

Respecto de estos desarrollos normativos necesarios para el cumplimiento de su mandato, el 18 de julio de 2018 fue aprobada por el Congreso de la República la ley de procedimiento, mientras que la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP (LEJEP) se aprobó casi un año después, el 6 de junio de 2019. Lo anterior, evidencia que la JEP sólo funcionó desde su segundo año de implementación con el pleno del cuerpo legal y constitucional necesario.

Previo a la aprobación de la LEJEP, muchos de los espacios de debate al interior del Alto Tribunal fueron solventados con base en la fructífera jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente aquella en la que se revisó la constitucionalidad de la Ley de Amnistía e Indulto (Ley 1820 de 2016), el Acto Legislativo 01 de 2017 y el entonces Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP.

El Acuerdo de Paz y la normatividad vigente establece que la JEP debe concentrarse en esclarecer fenómenos criminales ocurridos en el marco del conflicto armado interno constitutivos de crímenes internacionales, sancionar a los máximos responsables y adoptar una perspectiva de justicia restaurativa y prospectiva. Para tal fin, se adelanta un proceso dialógico con perspectiva de macrocriminalidad ante la SRVR y, luego de la emisión de una resolución de conclusiones, se activan las instancias de primera instancia del Tribunal para la

---

<sup>197</sup> V. gr. la aplicación de criterios de selección penal.

Paz; ya sea en un curso con reconocimiento de verdad y responsabilidad o, en su defecto, en una instancia en la que participa la Sección con Ausencia de Reconocimiento y la UIA.

Paralelo a este procedimiento, está previsto que las otras dos Salas de justicia se ocupen de resolver, bajo una lógica de caso a caso, las solicitudes de sometimiento individual y de aplicación de beneficios jurídicos (transitorios y definitivos) a los comparecientes: la SAI para reincorporados y colaboradores de FARC y la SDSJ para Agentes del Estado miembros de la Fuerza Pública, terceros civiles<sup>198</sup> y casos de protesta social.

Según cifras de la propia JEP, a 6 de mayo de 2020 se han sometido 12.529 personas ante la jurisdicción especial, de las cuales 9.737 (77.7%) corresponden a sujetos de competencia de la Sala de Amnistía o Indulto y 2.792 (22.3%) corresponden a sujetos de competencia de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.

Este diseño conllevó a que la JEP rápidamente experimentara cargas desproporcionadas de trabajo entre las Salas de Justicia y las diferentes Secciones del Tribunal. Las cifras expuestas por la propia jurisdicción sobre el número de decisiones adoptadas lo reflejan:

**Tabla 64. Número de decisiones adoptadas por la JEP**

Número de decisiones adoptadas	
Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad	2.038
Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	11.502
Sala de Amnistía e Indulto	9.380
TP- Sección de Revisión	3.245
TP- Sección de Apelación	714
TP- Sección de Reconocimiento	131 propias 1.209 en movilidad
TP- Sección de Ausencia de Reconocimiento	214 propias 928 en movilidad
<b>Total</b>	<b>27.224</b>

Fuente: (JEP, 2020)

Para afrontar esta situación, el Plenario dispuso la activación de la figura de la movilidad horizontal entre salas y entre secciones<sup>199</sup>, con lo cual se abrió la posibilidad de que los magistrados con sus despachos pudieran entrar a asumir cargas adicionales. Al poco tiempo de funcionamiento se aprobó, igualmente, la posibilidad de que existiera la movilidad vertical

<sup>198</sup> A partir de la sentencia C 674 de 2019 se definió que dentro de la categoría de terceros se encuentran Agentes del Estado no miembros de Fuerza Pública y terceros civiles que fungieron como colaboradores, financiadores promotores de grupos armados al margen de la ley.

<sup>199</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Plenaria, Acuerdo No. 001 de 9 de marzo de 2018, “por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, artículo 42.

entre Salas y Secciones<sup>200</sup>, con lo cual varios magistrados del Tribunal con sus respectivos despachos se “trasladaron” a las Salas a asumir conocimiento de procesos conocidos por éstas.

Esta figura de la *movilidad temporal* ha generado fuertes debates, ya que, si bien permite que la JEP mantenga un carácter flexible en su planta de personal para asumir las diferentes cargas de trabajo, puede conllevar con posterioridad a algunas dificultades relacionadas con el régimen de impedimentos y recusaciones de los magistrados del Tribunal que hubieran conocido asuntos desarrollados previamente en las Salas.

El 2 de marzo de 2020, el Plenario aprobó un nuevo Reglamento General manteniendo esta fórmula dúctil de *movilidad temporal* y previendo que en el evento de presentarse un escenario de impedimentos o recusaciones que impida tomar decisiones, se activará el mecanismo de designación por sorteo de uno o varios magistrados de las demás Salas o Secciones, exceptuando a los que hacen parte de la Sección de Apelación<sup>201</sup>.

## B. Avances y retos que afronta la Sala de Amnistía o Indulto (SAI)

La SAI tiene dentro de sus competencias el otorgamiento de beneficios transitorios y definitivos a antiguos miembros de las FARC-EP y colaboradores, así como también la verificación del régimen de condicionalidad de estos comparecientes.

La SAI concentra el 77.7% (9.737) de los comparecientes que se han sometido a la JEP, lo que la hace ser, *a priori*, el foco de mayor concentración de carga de trabajo por procesos individuales. Esta dimensión se incrementa aún más con el número de solicitudes de personas que sin reunir los requisitos para acceder a los beneficios jurídicos del Sistema Integral, han venido presentándose en calidad de ex combatientes de las FARC sin tener tal condición.

Uno de los mayores retos que ha afrontado la SAI está relacionado con la definición de estrategias para gestionar las diferentes solicitudes. Inicialmente la propia Sala contempló que todas las solicitudes de beneficios debían ser atendidas bajo una cuerda procesal diferenciada y una fuerte actividad probatoria<sup>202</sup> que implicaba, entre otras decisiones, por

---

<sup>200</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Plenaria, Acuerdo ASP No. 002 de 5 de junio de 2018, “por el cual se modifica el artículo 42 del Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, artículo 1.

<sup>201</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, Plenaria, Acuerdo ASP No. 001 de 2 de marzo de 2020, “por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, artículo 36.

<sup>202</sup> Facultad consagrada en el artículo 27 de la Ley 1820 de 2016.

ejemplo, el ordenar la remisión de los expedientes de la justicia ordinaria como condición para la toma de decisiones de fondo.

Este tipo de posturas han sido morigeradas a partir de pronunciamientos de la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz que han permitido que la SAI, en el marco de un criterio de razonabilidad, pueda válidamente considerar que cuenta con los elementos suficientes para decidir de fondo sobre el otorgamiento de beneficios transitorios o definitivos<sup>203</sup>. Incluso, que resulte procedente la opción del rechazo *in limine* cuando a la vista de la información contenida en las solicitudes, observe que evidentemente carece de competencia<sup>204</sup>.

Ambas directrices están orientadas a imprimir mayor celeridad a los procedimientos y garantizar que la amplia facultad probatoria de la que goza la Sala no desemboque en una excesiva ritualidad que termine por socavar el carácter expedito del mecanismo transicional<sup>205</sup>.

El 22 de enero de 2019, el Consejo de Estado al evaluar una acción de *habeas corpus* que buscaba evitar la dilación injustificada de los términos establecidos para resolver sobre beneficios de libertad condicional<sup>206</sup>, declaró la existencia de un estado de casos inconstitucional en el reparto de los asuntos al interior de la SAI, luego de verificar la escasez de recursos técnicos y humanos necesarios para atender el número de solicitudes. La propia Sala se comprometió a: i) adoptar medidas de movilidad de funcionarios del Grupo de Análisis de la Información (GRAI) a los despachos de la SAI; ii) contratar personal para apoyar la gestión documental relacionada con procesos judiciales de la SAI; iii) definir mecanismos de clasificación y priorización para la asignación de radicados; iv) vincular judicantes y capacitarlos; y v) realizar la asignación o distribución a los despachos de la SAI con base en los criterios de priorización definidos, entre otros.

Aun cuando la SAI ha venido cumpliendo adecuadamente con el plan de acción planteado, persisten obstáculos relacionados con la ausencia de criterios de priorización que permitan una asignación más eficiente a los despachos. Igualmente se registra la ausencia de un

---

<sup>203</sup> Tribunal para la Paz. Sección de Apelaciones. Auto TP-SA 193 de 5 de junio de 2019.

<sup>204</sup> Tribunal para la Paz. Sección de Apelaciones. Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 2 de 9 de octubre de 2019.

<sup>205</sup> En ese sentido yerra la SAI en algunas decisiones en las que se comisiona la práctica de entrevistas a excomandantes de las FARC-EP con el fin de que corroboren la pertenencia o no del solicitante a dicha estructura guerrillera, pese a que previamente existe la decisión por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de no acreditarlo dentro de los listados del grupo. De igual manera, yerra la SAI en decisiones en las que se ordena a la UIA la elaboración de estudios de contexto (con fuentes abiertas) que no resultan conducentes ni pertinentes para decidir solicitudes de otorgamiento de beneficios transitorios.

<sup>206</sup> Decreto 700 de 2017, Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de *habeas corpus* en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017.

mecanismo que garantice un sistema de precedente horizontal al interior de la propia SAI, a través del cual se blinden los procedimientos de posibles vulneraciones al derecho a la igualdad de los comparecientes.

A marzo de 2020, la SAI registra haber proferido 9.380 decisiones en los procesos bajo su competencia, entre las que se incluyen las adelantadas por magistrados que ejercen labores en movilidad. De este universo de decisiones, 1.760 han definido solicitudes de otorgamiento del beneficio transitorio de libertad condicionada, 206 de manera positiva y 1.554 de manera negativa. Por otro parte, se han proferido 1.653 decisiones de fondo sobre solicitudes de beneficios definitivos, en 237 oportunidades se ha concedido el beneficio de la amnistía y en 1.423 se ha negado<sup>207</sup>.

La SENIT 2, estableció como obligación para la SAI el tener que: “(i) tramitar de manera unificada las solicitudes de amnistía o indulto y las de libertad condicionada; [y] (ii) interpretar como de amnistía o indulto las solicitudes que, en principio, se presentan única y exclusivamente como de libertad condicionada”<sup>208</sup>. Sin embargo, aún se registran eventos en los que se gestionan las solicitudes por cuerdas procesales diferentes y en los que se observa poca oficiosidad de la Sala para llevar a cabo el estudio de la amnistía o el indulto, cuando expresamente el compareciente solo haya solicitado libertad condicionada. Esta inobservancia genera dilaciones adicionales en los procesos que redundan en la insatisfacción de las expectativas de los comparecientes.

Otro de los focos en los que se evidencian avances y retos en la actividad de la SAI está relacionado con la imposición, el seguimiento y la verificación al régimen de condicionalidad de los sujetos bajo competencia de la SAI. De conformidad con el A. L. 01 de 2017, los diferentes beneficios que otorga el SIVJNRN están sometidos a relaciones de condicionalidad para su acceso y mantenimiento, los cuales deben ser verificados por la JEP. Es así como la SAI ha venido practicando audiencias de imposición de régimen de condicionalidad con cada uno de los comparecientes que han obtenido beneficios, en las que se les informe su deber de:

- Informar todo cambio de residencia a la autoridad competente de la JEP.
- No salir del país sin previa autorización de la autoridad competente de la JEP.

---

<sup>207</sup> Jurisdicción Especial para la Paz, JEP en cifras, actualizado a 8 de mayo de 2020, [<https://www.jep.gov.co/Infografas/cifras-mayo-9.pdf>]

<sup>208</sup> Tribunal para la Paz. Sección de Apelaciones. Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 2 de 9 de octubre de 2019, par. 133.

- Garantizar la dejación de armas y comprometerse a no reincidir en la comisión de delitos dolosos.
- Participar en los programas de contribución a la reparación de las víctimas.
- Comparecer ante la CEV, ante la UBPD o ante la JEP cuando sea requerido, aportando verdad plena.
- Comparecer ante la JEP cada vez que sea requerido su aporte en trámites judiciales, incluido -pero no limitado-, a los que él adelante en causa propia.

Sin embargo, más allá de la suscripción formal de estos condicionamientos por parte de los comparecientes que acuden a la SAI, la materialización de los compromisos y, particularmente, su constante monitoreo es un dilema que ha tenido que afrontar la JEP en general, pues supone la decantación de procesos y protocolos claros que otorguen transparencia al propio mecanismo transicional.

En línea con lo dispuesto por la SENIT 1, la verificación del régimen de condicionalidad comprende una doble dimensión, en la que, en primer lugar, la SAI tiene la función de anticiparse al trabajo presente o futuro de los diferentes órganos de la JEP y solicitarles contribuciones tempranas a las personas beneficiarias (faceta proactiva); y, en segundo lugar, verificar los posibles incumplimientos de los comparecientes con miras a tomar decisiones sobre la pérdida de beneficios (faceta negativa)<sup>209</sup>.

A la fecha no se registra algún caso en el que la SAI haya llevado a cabo un incidente de incumplimiento en su faceta negativa de verificación del régimen de condicionalidad. Por el contrario, en la faceta proactiva se han visto intensos debates sobre la pertinencia y la oportunidad para que la SAI solicite contribuciones tempranas que puedan ser recogidas posteriormente por los otros órganos de la JEP.

En relación con las condiciones para el otorgamiento de beneficios definitivos (amnistía o indultos), se clarificó que el aporte de verdad es un deber y un requisito previo al otorgamiento de los beneficios definitivos y se traduce en unos mínimos de diligencia que inician con la presentación de un formato F-1 que consigna información general<sup>210</sup> del compareciente y, posteriormente, de estimarlo la Sala necesario, podrá ser complementado por entrevistas u otro medio para ampliar información.

<sup>209</sup> Tribunal para la Paz, Sección de Apelaciones, Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT-01 de 3 de abril de 2019.

<sup>210</sup> En este formato se consigna “información general sobre la persona, la conducta procesada, los hechos relacionados con terceras personas y la macrocriminalidad en la cual se insertó”. Tribunal para la Paz. Sección de Apelaciones. Sentencia TP-SA-AM 81 de 17 de julio de 2019. Par. 33.

La SAI ha venido ordenando la práctica de estas entrevistas, sin embargo, aún persisten retrasos en la implementación del mecanismo del formato F-1 (Formato para la aportación de información a la matriz de datos sobre la verdad de los autores y conductas relacionadas con el conflicto armado colombiano). Al respecto, es preciso insistir en la importancia de que se haga seguimiento al cabal cumplimiento de estos requisitos, pues ello constituye la materialización del carácter condicionado de los altos beneficios que concede la jurisdicción. Además, como se mencionó en capítulos anteriores, los aportes realizados por los comparecientes resultan indispensables para cumplir con el mandato de las otras entidades del Sistema, CEV y UBPD, lo que impacta directamente en la garantía de los derechos de las víctimas.

### C. Avances y retos que afronta la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.

La SDSJ tiene dentro de sus competencias el otorgamiento de beneficios transitorios y definitivos a Agentes del Estado Miembros de la Fuerza Pública (AEMFP), a Agentes del Estado No Integrantes de la Fuerza Pública (AENIFPU), a terceros civiles a y personas implicadas con la comisión de delitos en ejercicio de la protesta social<sup>211</sup>.

El alcance de las competencias expuestas con antelación, así como la manera en que deben ejercerse, han sido objeto de precisiones y avances. De hecho, sobre algunos aspectos persisten debates jurídicos relevantes, tal como se expone a continuación:

En primer lugar, se tiene que el sometimiento de los AENIFPU y de los terceros es de carácter voluntario. Respecto de dicho punto, se generó una importante discusión debido a que desde algunas vertientes jurídicas se consideraba que la competencia de una autoridad judicial no puede estar determinada conforme a las preferencias del justiciable. Además, se estimaba que la posibilidad de que conductas perpetradas en el marco del conflicto armado, atribuidas a sujetos que no tuvieron la condición de combatientes, permanecieron bajo el conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria, podría favorecer la impunidad.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-674 de 2017, consideró que el sometimiento forzoso de los AENIFPU y de los terceros civiles era contrario a la garantía del juez natural, en la medida en que no resultaba razonable que dichos sujetos contaran con un juez *ad hoc* y *ex post*. En todo caso, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, mediante el Auto 019 de 2018, indicó que, si bien la comparecencia de los actores en cuestión cuenta con

---

<sup>211</sup> Artículo 84 de la Ley 1957 de 2019, “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.

carácter facultativo, es “integral, irreversible e irrestricta”<sup>212</sup>. Esto quiere decir que no se ve limitada a los delitos incluidos en la solicitud de comparecencia y no admite retractación.

Otro de los aspectos relevantes en relación con el alcance de la competencia de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, es el referido a la comparecencia de los integrantes de los grupos de autodefensas ilegales. La postura de la JEP fue unificada por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz, mediante providencias en las que resolvió distintos recursos de apelación instaurados en contra de decisiones proferidas por la SDSJ frente al punto analizado<sup>213</sup>.

En los fallos emitidos por la S.A., se estableció que los miembros orgánicos de los grupos paramilitares se encuentran excluidos de la Jurisdicción Especial para la Paz, debido a que su juzgamiento bajo parámetros transicionales corresponde a las autoridades judiciales y a los procedimientos dispuestos en la Ley 975 de 2005 (“Ley de Justicia y Paz”). Sin embargo, se precisó que los auspiciadores de dichas organizaciones armadas pueden comparecer voluntariamente ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en calidad de AENIFPU o terceros civiles, según corresponda conforme a las características particulares de cada caso.

Ahora bien, en cuanto a la definición de la competencia material de la SDSJ, la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz mediante la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, estableció un juicio de intensidad progresiva. Es así como, mediante la providencia previamente mencionada, se indicó que la relación de un delito con el conflicto armado colombiano debe valorarse mediante “un juicio de intensidad baja, media o alta, según el caso se encuentre en la etapa inicial –como cuando se define la competencia de la JEP–, intermedia –como cuando se estudia la concesión de beneficios de menor entidad del sistema– o final –como cuando se falla de fondo en relación con el otorgamiento de los beneficios de mayor entidad–”<sup>214</sup>.

La aplicación del criterio jurisprudencial expuesto en el párrafo precedente a casos concretos por parte de la SDSJ ha generado controversias relevantes entre la JEP y las autoridades judiciales que integran la Jurisdicción Ordinaria. Esto debido a que, mediante la aplicación de un juicio de baja intensidad para valorar la relación de una conducta punible con el conflicto armado, se ha admitido la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz para conocer conductas que a lo sumo guardan una relación consecuencial distante con

---

<sup>212</sup> JEP, Sección de Apelación, Auto 019 de 2018. Retomado por la Sentencia Interpretativa No. 1 del 2019.

<sup>213</sup> JEP, Sección de Apelación, Autos 019 y 020 de 2018, entre otros.

<sup>214</sup> JEP, Sección de Apelación, Sentencia Interpretativa No.1 del 2019.

dicho fenómeno. Un ejemplo de ello está dado por la problemática que ha sido denominada como el “cartel de la toga”, a partir de la cual, se suscitó un conflicto positivo de jurisdicción entre la Fiscalía General de la Nación y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que se encuentra pendiente de resolución por parte de la Corte Constitucional.

Frente a dicho conflicto entre la Fiscalía General de la Nación y la SDSJ, la H. Corte Constitucional mediante Auto No. 231 de 2020 (Caso Álvaro Ashton Giraldo), a través del cual aclaró que se genera un conflicto de jurisdicciones entre la Fiscalía General de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz, cuando la primera se encuentra actuando investida de competencia jurisdiccional dentro del asunto de la controversia, es decir, como autoridad que administra justicia y a partir de dicha competencia puede restringir derechos fundamentales<sup>215</sup>.

De tal manera que, según expresó el tribunal constitucional en la decisión que se cita, la misma ha admitido la existencia de conflictos de jurisdicciones planteado por la Fiscalía General cuando dicha autoridad ha actuado dentro del marco de sus competencias jurisdiccionales dentro de trámites como la captura con ocasión del procedimiento originado en el requerimiento de retención con fines de extradición (Auto 401 de 2018) o el de extinción de dominio de los bienes relacionados con las FARC-EP (Auto 155 de 2019).

Agrega la Corte Constitucional en la determinación en cita que la Sala Plena de dicha corporación, mediante Autos 508 de 2019, 129 y 139 de 2020 también ha precisado que ante la complejidad del sistema de justicia transicional, es claro que el traslado de jurisdicciones no opera, en todos los casos, de forma simple y automática, razón por la cual la Fiscalía mantiene ciertas competencias complementarias, simultáneas y concurrentes, incluso respecto de terceros civiles que se someten voluntariamente a la JEP, relativas únicamente a la continuación de los actos de investigación e indagación de los hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, hasta el día en que la SRVR anuncie públicamente que en tres meses presentará al Tribunal para la Paz su resolución de conclusiones.

En el caso en concreto, referido al compareciente Álvaro Ashton Giraldo, el alto tribunal expresó que en dicha oportunidad, la Fiscalía General no solo carecía de facultades jurisdiccionales, pues respecto del presunto delito de cohecho cometido por el señor Ashton solo fungía en el proceso penal como ente investigador del sistema penal acusatorio; sino

---

<sup>215</sup> Corte Constitucional. Auto 231 del 9 de julio de 2020. Expediente CJU -0052. M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

que además al tratarse de un asunto de Ley 906 de 2004 actuaba dentro del mismo como parte y la jurisprudencia constitucional ha rechazado la posibilidad de que las partes propongan directamente un conflicto de jurisdicciones<sup>216</sup>.

Expuesto lo anterior, también resulta pertinente resaltar que la competencia de la SDSJ para exigir y valorar los aportes de los comparecientes a la justicia transicional ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial. Al respecto, se tiene que la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz mediante la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, estableció que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas le corresponde gestionar el régimen de condicionalidad en su dimensión proactiva frente a los miembros de la Fuerza Pública, los Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (AENIFPU) y los terceros. Dicha actividad, se encuentra ilustrada por la finalidad de alimentar el trabajo presente y futuro de todas las células judiciales que integran a la JEP.

Desde la perspectiva expuesta con antelación, mediante la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, se dispuso que la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas se encuentra facultada para solicitar y evaluar un plan programático y detallado de contribución (PPDC) a la verdad, a la justicia y a la reparación proveniente del compareciente. Este elemento debe ser sometido a un intercambio dialógico del que participen las víctimas, el Ministerio Público y el compareciente, de forma que se surta de manera conjunta su construcción y ejecución.

Es así como se tiene que la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019 estableció que a la SDSJ le corresponde evaluar y gestionar el PPDC, conforme con el principio de gradualidad. Entonces, atendiendo a dicho postulado, debe llevar el procedimiento al punto necesario para que pueda valorar si se cumplen las condiciones necesarias para aplicar los mecanismos no sancionatorios de definición de la situación jurídica.

Según lo establecido en la Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019, antes de que SDSJ proceda a adoptar una decisión en el sentido previamente enunciado debe realizar una moción judicial ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, con el fin de que se pronuncie sobre la posible selección de las conductas analizadas, si para ese momento no ha emitido una decisión al respecto. Lo anterior, debido a que la SRVR cuenta con competencia prevalente para definir tal cuestión.

---

<sup>216</sup> Corte Constitucional Auto 216 de 2020.

En todo caso, de acuerdo con el precedente analizado, en cualquier momento la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad podrá absorber la competencia exclusiva para gestionar el régimen de condicionalidad de los miembros de la Fuerza Pública, los Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública (AENIFPU) y de los terceros, de cara al trámite de los asuntos frente a los que resulta procedente la selección. Dicha situación, se verifica “a partir del momento en que [la SRVR] llame al compareciente a rendir versión, o desde cuando disponga expresamente que las demás Salas detengan los ejercicios de verificación de los aportes al Sistema” (JEP, 2019 ).

La finalidad de las reglas jurisprudenciales previamente expuestas consiste en facilitar la consecución de elementos anticipados de las garantías de verdad, reparación y no repetición, y como referentes de contraste. De hecho, también pueden servir para activar y suministrar instrumentos útiles, aplicables dentro del mecanismo de sustitución de las sanciones” (JEP, 2019 ).

Desde la perspectiva expuesta con antelación, en la Sentencia Interpretativa No 1 de 2019, se estableció que los PPDC, en el componente referido a la verdad, deben comprender la revelación de estructuras, redes, nexos, formas de financiación y patrones de macro criminalidad, correspondientes a los fenómenos delincuenciales de los que participó el compareciente. Del mismo modo, respecto del componente restaurativo, deben comprender la presentación y el desarrollo de programas en los que se establezcan de manera concreta, las medidas de reparación integral a favor de las víctimas.

Atendiendo a los criterios jurisprudenciales analizados en los párrafos precedentes, la SDSJ emitió la Resolución No. 8017 de 2019, mediante la que se dispuso la acumulación y la priorización de las solicitudes de sometimiento voluntario realizadas por los AENIFPU y los terceros, a partir de la identificación de contextos comunes y de patrones de macro criminalidad. Esto tuvo lugar a partir de las siguientes categorías: estructuras regionales de las Autodefensas Unidas de Colombia, D.A.S, terceros colaboradores FARC, civiles reclutadores o con intervención en ejecuciones extrajudiciales, otros políticos y otros terceros.

En consecuencia, mediante la Resolución No. 8017 de 2019, se priorizaron los asuntos referidos a los siguientes grupos: i) el Bloque Norte; ii) las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá; y iii) los civiles reclutadores o con intervención en ejecuciones extrajudiciales. Según lo expresado en los considerandos de dicha resolución, tal decisión se fundó en: i) la

valoración de los casos priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad; ii) los recursos humanos y logísticos con que cuenta la SDSJ; iii) así como en la información y evidencia disponible. Finalmente, se dispuso la creación de tres sub-salas para atender los “casos priorizados”.

La Procuraduría General de la Nación observa que los pronunciamientos de orden jurisprudencial que se han proferido con el fin de armonizar el alcance y el ejercicio de las competencias propias de la SDSJ con los principios que orientan la justicia transicional, así como la emisión de la Resolución No. 8017 de 2019, pueden contribuir de manera efectiva al esclarecimiento de la verdad respecto a algunas de las problemáticas más relevantes del conflicto armado que ha afrontado el país y a la reparación integral de las víctimas mediante procedimientos dialógicos que hagan efectiva su participación.

Las medidas analizadas se encuentran encaminadas a que la actividad jurisdiccional desplegada por la SDSJ contribuya de manera anticipada al desarrollo de las funciones propias de las demás salas y secciones que integran a la JEP. Además, constituyen un medio idóneo para que la definición de la situación jurídica de los comparecientes frente a conductas análogas se surta de manera coherente al interior de dicha jurisdicción. Esto resulta plenamente concordante con los principios de eficiencia, economía procesal, celeridad, seguridad jurídica y estricta temporalidad.

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, la Procuraduría General de la Nación observa que el ejercicio de las competencias propias de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas ofrece importantes retos. En primer lugar, conforme con lo reconocido por dicha instancia judicial<sup>217</sup>, el número de trámites sometidos a su conocimiento supera los recursos disponibles para su atención. Esto puede conducir a que en el marco de los procedimientos a su cargo se vulnere la garantía al plazo razonable que le asiste tanto a las víctimas como a los procesados. Además, puede resultar problemático de conformidad con el principio de estricta temporalidad, pues como se sabe el mandato otorgado a la JEP cuenta con un plazo determinado para la judicialización de los punibles perpetrados en el marco del conflicto armado colombiano. Entonces, resulta de especial relevancia que se realicen acciones que propendan por la celeridad en los asuntos propios del componente judicial del SIVJRR.

---

<sup>217</sup> Información suministrada por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, en el marco de la reunión adelantada con la Procuraduría Delegada con funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial para la Paz, el 20 de abril de 2020.

También, es muy importante que la SDSJ sea muy cuidadosa al fijar los alcances de su propia competencia. Si bien JEP se encuentra dotada de medios técnicos y jurídicos idóneos para lograr la verdad y reparación integral sobre la mayoría de las problemáticas que ha afrontado el país, es indispensables que estos se orienten sobre los fenómenos que cumplen de manera estricta con los criterios constitucionales y legales que determinan su competencia material. De otra forma, es posible que la efectividad de la Jurisdicción Especial para la Paz se vea afectada por situaciones en las que la multiplicidad de asuntos abordados por ésta supere sus capacidades institucionales. En consecuencia, sería de gran utilidad que se evalúe si resulta adecuado que la relación de una conducta con el conflicto armado se analice a partir de un consecuencialismo amplio que podría despuntar en la aplicación de teorías de la causalidad, asimilables a la de la equivalencia de las condiciones.

Además, la Procuraduría General de la Nación observa que en repetidas ocasiones los planes de aportes de verdad ofrecidos por los comparecientes ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas no abarcan la revelación de estructuras, redes, nexos, formas de financiación y patrones de macro criminalidad, relacionados con los fenómenos delincuenciales de los que participó el procesado. En consecuencia, es necesario que la instancia judicial en cuestión le dé especial énfasis a la verificación de dichos elementos, al momento de gestionar el régimen de condicionalidad.

A su vez, se requiere que frente al componente restaurativo de los planes de aporte a la justicia transicional, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas genere mecanismos que permitan controlar la transparencia sobre la procedencia, manejo y destinación de los recursos que los comparecientes destinen a su desarrollo. Al respecto, se resalta que algunos procesados han ofrecido la implementación de proyectos productivos a través de fundaciones, en beneficio de las víctimas. Es indispensable que su ejecución sea monitoreada de manera permanente, con el fin de evitar situaciones que propicien operaciones de blanqueo de capitales o de desviación de recursos, a favor de sujetos que en realidad no ostenten la condición de víctimas.

Adicionalmente, se tiene que las medidas contenidas en la jurisprudencia de la Sección de Apelaciones y en la Resolución No. 8017 de 2019 le otorgan a la SDSJ amplias competencias sobre la gestión del régimen de condicionalidad exigible a los comparecientes, las cuales incluyen la acumulación de casos, así como la instrucción de contextos y patrones de macro criminalidad. Es claro que el desarrollo de dichas actuaciones puede impactar el desarrollo de las competencias que le asisten a las demás salas y secciones que conforman a la JEP.

En consecuencia, resulta indispensable que se establezcan medidas de coordinación y de acceso a la información entre las diferentes Salas y Secciones de integran la JEP. Esto con el fin de evitar que se registre la invasión de competencias entre dichas instancias judiciales, o que se presente duplicidad de funciones sobre los mismos hechos y respecto de los mismos comparecientes. Una situación de esa naturaleza iría en desmedro del principio de eficiencia y podría conducir a la existencia de decisiones contradictorias.

De igual forma, para que se cumpla el propósito consistente en que las actuaciones que realice la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas alimenten las gestiones que realizan las demás salas y secciones de la JEP, es necesario que se estandaricen los procedimientos mediante los que se reciben y evalúan los aportes al Sistema de Justicia Transicional provenientes de los comparecientes.

Finalmente, la Procuraduría General de la Nación encuentra que las problemáticas analizadas por la SDSJ pueden involucrar conductas que se enmarcan fenómenos de victimización masiva. En este sentido, se requiere que dicha instancia judicial implemente mecanismos que permitan la intervención de las víctimas, sin que su participación afecte los principios de celeridad y economía procesal. Al respecto, se resalta que la legislación nacional contempla la figura de la “representación colectiva”.

#### **D. Avances y retos que afrontan los macroprocesos de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad.**

La Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad tiene como función principal el adelantar los procesos dialógicos de esclarecimiento de verdad en relación con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes internacionales, que no pueden ser objeto de amnistía o de renuncia a la persecución penal. La SRVR ha orientado sus labores a partir de una perspectiva de investigación de fenómenos de macrocriminalidad, centrada en el esclarecimiento de patrones delictivos y la determinación de máximos responsables. Para dicho propósito ha proferido dos instrumentos metodológicos: i) un protocolo de presentación de informes dirigido a organizaciones de víctimas, étnicas y de derechos humanos interesadas en participar ofreciendo información relevante que posean sobre hechos y conductas relacionadas con el conflicto armado interno y ii) un protocolo de criterios y metodología de priorización de casos y situaciones.

Es pertinente precisar que existen dos tipos de macrocasos en la SRVR. Por una parte, están los casos enfocados en la situación territorial, en los cuales se pretende esclarecer fenómenos de macrocriminalidad sucedidos en territorios determinados. Por otra, están los casos de conducta delictiva identificada, que están enfocados en la investigación de conductas punibles típicas en el territorio nacional. Hasta el momento, y con base en el protocolo de priorización, la SRVR ha abierto siete macrocasos. Tres obedecen a situaciones territoriales y cuatro a casos enfocados en conductas delictivas identificadas:

**Tabla 65. Casos priorizados por la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de determinación de Hechos y Conductas de la JEP**

Número	Fecha de apertura	Denominación
Caso 001	4 de julio de 2018	“Retención ilegal de personas por parte de las Farc-EP”
Caso 002	10 de julio de 2018	“Situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas del Departamento de Nariño”
Caso 003	12 de julio de 2018	“Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”
Caso 004	11 de septiembre de 2018	“Situación territorial de la región de Urabá”
Caso 005	8 de noviembre de 2018	“Situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”
Caso 006	26 de febrero de 2019	“Victimización de miembros de la Unión Patriótica”
Caso 007	01 de marzo de 2019	“Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado colombiano”

Fuente: elaboración propia

Cada uno de estos casos es dirigido por un Magistrado relator distinto de la SRVR, quien tiene una gran libertad metodológica en el abordaje del caso y en la toma de decisiones relacionadas con la ruta procesal. En este sentido, si bien es cierto que cada macrocaso tiene

dilemas investigativos diferentes, para efectos del presente informe, resulta relevante exponer algunos de los retos que afronta la Sala en conjunto.

En primer lugar, existe un reto en la definición conjunta por parte de la Sala de los momentos procesales e instancias de participación específicas que deben tener las víctimas en el proceso. Aunque la participación de las víctimas en el Sistema Integral es un principio y pilar de la JEP (Mesa de Conversaciones, 2016), la ley no establece con claridad los momentos procesales ni las instancias que debe haber para que se satisfaga su derecho a la participación. Por esta razón, en la actualidad, la libertad metodológica que ha caracterizado el abordaje de cada caso ha permitido que se tomen decisiones disímiles en este asunto. A largo plazo, esto puede tener efectos negativos en los principios de igualdad y seguridad jurídica de las víctimas y los comparecientes.

Frente a la participación de víctimas, es pertinente mencionar que la Sala debe crear procedimientos que aseguren la igualdad en la participación de las víctimas que fueron acreditadas de forma individual, con aquellas que se vincularon a un macroproceso mediante acreditación masiva. De nuevo, este es un tema fundamental ya que asegura la materialización del derecho a la igualdad de las víctimas en la JEP. Adicionalmente, es necesario que se fortalezca el apoyo pedagógico para la presentación de informes y observaciones por parte de las víctimas. En los casos territoriales, es fundamental asegurar que se generen herramientas y procedimientos para la participación de víctimas colectivas.

Por otra parte, existe un reto en la creación de una ruta procesal conjunta que incluya la definición de las oportunidades de intervención y presentación de observaciones del caso por parte de las víctimas y del Ministerio Público. Esto incluye asuntos relevantes para las garantías de participación como lo son: el acceso a la información, los términos y oportunidades de contradicción de pruebas, entre otras.

Otro reto particular al que se enfrenta el esquema de macroprocesos de la SRVR es la definición de competencia de los hechos que encuadran en varios macrocasos. La Sala debe definir entonces, si las situaciones territoriales tendrán competencia prevalente frente a conductas priorizadas en otro macrocaso o si este tipo de hechos serán conocidos en el marco de los casos de investigación por conducta delictiva. Más aún, la Sala tiene el desafío de definir los criterios específicos para la selección de los casos más graves y representativos en el marco de cada macrocaso.

Ahora, se expondrá algunos de los avances más significativos de cada macrocaso:

## 1. Macrocaso 001

El Caso 001, denominado *Retenciones ilegales cometidas por parte de las FARC-EP*, fue el primer macro caso que inició la SRVR (en el mes de julio de 2018). En casi dos años de instrucción se han llevado a cabo 31 versiones voluntarias individuales a comandantes de la otrora guerrilla y 6 versiones colectivas territoriales, correspondientes a los bloques de esta organización. A la fecha se han acreditado 2.107 víctimas, de las cuales 272 han presentado observaciones sobre las declaraciones de verdad rendidas por los comparecientes. Como próximo paso, la magistratura contempla llevar a cabo diligencias con las víctimas en los territorios, con el fin de recibir sus observaciones y transmitir preguntas concretas a los comparecientes.

Adicionalmente, como gestor del régimen de condicionalidades, fue en el marco del Caso 001 que se adelantó el primer incidente de verificación de incumplimiento al régimen de condicionalidades en la JEP. Esto motivó a que en el año 2019 se iniciaran otros incidentes para aquellas personas que no comparecieron a rendir versiones individuales y que después públicamente, aparecieron declarando su realzamiento en armas, como fueron alias Iván Márquez, Jesús Santrich, Romaña, Aldinever, El Paisa, entre otros. Asimismo, a finales del año 2018 la Sala les pidió a los que serían llamados a rendir versiones individuales en el caso 001, un informe de cumplimiento al régimen de condicionalidades. La Sala ha sido muy activa respecto del seguimiento a los principales líderes de la otrora FARC-EP, no obstante, todavía no se han tomado acciones de seguimiento para todos aquellos que pudieron haber tenido participación en el fenómeno de las retenciones ilegales.

## 2. Macrocaso 002

La SRVR decidió priorizar la situación territorial de los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas del departamento de Nariño, el 10 de julio de 2018, incluyendo los hechos presuntamente cometidos por miembros de las FARC y de la Fuerza Pública ocurridos entre los años de 1990 y 2016.

El despacho relator del caso 002 ha realizado una serie de diligencias de dialogo intercultural con las autoridades étnicas que habitan el territorio, tanto indígenas como afrocolombianas y raizales, con el fin de hacer una adecuada pedagogía del procedimiento ante la JEP, establecer lazos de confianza que permitan a la Sala contar con una comunicación directa con los habitantes del territorio y configurar mecanismos de participación adecuados según las particularidades de la forma de organización que adopten las víctimas.

En materia judicial se han realizado cerca de treinta (30) diligencias de versión voluntaria, la mayoría en el territorio. En ellas se ha ahondado en temas que se consideran como hechos vitales y representativos para entender lo ocurrido en una zona del país y se tiene prevista la realización de una cuarta fase de estas en las que se citará, tanto a integrantes de las antiguas FARC, como a miembros de la Fuerza Pública que participaron del conflicto en el ámbito temporal y espacial que interesa al caso y a las víctimas.

La Sala ha emitido diez autos de acreditación de víctimas, cinco autos individuales y cinco que reconocen sujetos colectivos, y un total de 84.599 víctimas acreditadas.

No obstante, hay una mora en cuanto al adelantamiento de sanciones propias y/o TOARS anticipados, por parte de los comparecientes como muestra de su voluntad para reparar a las víctimas y culminar su proceso personal de reincorporación, que en muchos casos conlleva retornar a los lugares en los cuales también ejercieron como victimarios. Así mismo, hay expectativa sobre la forma en la que se van a gestionar los intereses de las víctimas que se hacen presentes en el caso, por medio de los mecanismos de representación colectiva.

### 3. Macrocaso 003

Con ocasión del Auto 005 de 17 de julio de 2018, la SRVR avocó conocimiento del macrocaso 003, denominado *Muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado*, a partir de una priorización territorial y orgánica que supone que la tarea de esclarecimiento se adelante en diferentes unidades militares situadas en varias regiones del territorio nacional. En una primera fase de la investigación, la Sala ha priorizado los siguientes territorios críticos, en función al número de hechos, de víctimas y del potencial ilustrativo de esas prácticas criminales: Antioquia, Meta, Cesar, Norte de Santander, Casanare y Huila.

En estos territorios la Sala se ha concentrado en las siguientes unidades militares:

**Tabla 66. Unidades Militares objeto de investigación en el marco del Macrocaso 003**

Región	Unidad Militar
Catatumbo	Brigada Móvil no. 15 y Batallón de Infantería no. 15 "General Santander"; Brigada 30, Segunda División.
Norte del Cesar	Batallón de Artillería N°2 'La Popa', Primera División.
Casanare	Brigada 16. Cuarta División.
Antioquia	Batallón de Artillería N°4. Jorge Eduardo Sánchez; Cuarta Brigada, Séptima División y Brigada Móvil N°11 Séptima División.
Meta	Batallón de Infantería N° 21 "Batalla del Pantano de Vargas", Cuarta División.

Región	Unidad Militar
Huila	Batallón de Infantería N° 27 “Magdalena y Batallón Cacique Pigoanza –Quinta División.

Fuente: Especial Caso 003, Jurisdicción Especial para la Paz.

Entre las labores de investigación adelantadas se han presentado avances relevantes en la realización de versiones voluntarias de miembros de la Fuerza Pública. A marzo 25 de 2020, se han realizado 221 versiones voluntarias, 48 de ellas escritas y 173 de manera presencial<sup>218</sup>. Destacan las versiones rendidas por varios generales, entre ellos el General retirado Mario Montoya Uribe, excomandante del Ejército; el General en retiro Paulino Coronado, excomandante de la Brigada 30; el General Miguel David Bastidas, segundo comandante del Batallón de Artillería No. 4 “Jorge Eduardo Sánchez” (Bajes); el General Mauricio Zabala Cardona, e segundo comandante del Batallón de Artillería No. 2 La Popa (Balo) y el General en retiro Henry Torres Escalante, excomandante de la Brigada 16.

Aun cuando se ha previsto que la capacidad ilustrativa y esclarecedora de las diferentes prácticas permita generar lecturas mucho más generales del fenómeno nacional, la lógica de esclarecimiento parcial viene generando la necesidad de que se proyecte la realización de “cierres parciales”. Esta forma de investigación ha permitido contrastar la información a efectos de determinar eventuales responsabilidades de quienes participaron en dichas unidades al momento en que ocurrieron los hechos. No obstante, persiste el gran reto de mantener una visión general del caso que permita ofrecer respuestas explicativas de un fenómeno que tuvo alcance nacional. Hasta el momento, la SRVR ha logrado identificar 4.439 víctimas de muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado en el periodo entre 2002 y 2008, por lo cual ha priorizado este intervalo dentro de sus investigaciones.

En materia de acreditación de víctimas, la SRVR ha logrado acreditar 397 víctimas que vienen participando de los procesos dialógicos de esclarecimiento. Es un avance significativo en la garantía del derecho a la participación, sin embargo, de cara al universo de víctimas ya identificadas, es necesario que la JEP profundice sus estrategias de localización y se les ofrezca apoyos pedagógicos y de representación jurídica.

Con el fin de garantizar el derecho de las víctimas a la participación, en los casos de las víctimas que no logran asistir a las versiones, la Sala viene adelantando un esquema de

<sup>218</sup> Esta información se toma de la Jurisdicción Especial para la Paz, JEP en cifras, actualizado a 8 de mayo de 2020, [<https://www.jep.gov.co/Infografas/cifras-mayo-9.pdf>]

traslado de las grabaciones con el fin, de que posteriormente, puedan hacer observaciones a las mismas. Se trata de un esquema de observaciones del que participan bajo una modalidad de audiencia oral las propias víctimas y de manera escrita sus representantes y el Ministerio Público.

#### 4. Macrocaso 004

El 11 de septiembre de 2018 la SRVR dio inicio al caso 004, denominado *hechos vinculados a la situación territorial de la región de Urabá*, bajo un esquema de priorización que se centra en hechos victimizantes ocurridos en los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba en el Departamento de Antioquia y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí, en el Departamento de Chocó, presuntamente cometidos de forma directa o indirecta por miembros de las FARC-EP y de la Fuerza Pública .

En este caso, la SRVR investiga de manera prioritaria conductas ocurridas con ocasión y en el marco del conflicto que son constitutivas de los delitos de tortura, violencia sexual, desaparición forzada, omisiones de la fuerza pública, desplazamiento forzado, daños ambientales y a los bienes de la población civil, homicidio, uso de medios y métodos prohibidos por el DIH, entre otros.

La Sala ha vinculado en la situación territorial de Urabá a 246 comparecientes por los hechos victimizantes; 146 comparecientes miembros de las FARC y 100 comparecientes de Fuerza Pública. Sin embargo, hasta el momento solo se han celebrado 34 versiones voluntarias.

La Sala ha realizado eventos pedagógicos con grupos de victimización priorizados dentro del caso. Hasta el momento se han acreditado más de 20.000 víctimas de comunidades quienes sufrieron daños por las conductas de las partes en el conflicto armado.

#### 5. Macrocaso 005

En el norte del Cauca y sur del Valle del Cauca, se priorizó la situación de 17 municipios que fueron victimizados de manera desproporcionada por todos los actores del conflicto armado. En esta zona se encuentran asentados históricamente grupos sociales vulnerables como pueblos afrodescendientes, comunidades indígenas y comunidades campesinas, víctimas del conflicto armado. La ocurrencia de hechos reiterados como desplazamiento forzado, violencia sexual, confinamiento debido a la presencia de minas en territorios

ancestrales y la realización de atentados contra el medio ambiente, han guiado las actuaciones de la Sala.

A la fecha se cuenta con 39 comparecientes identificados, que están vinculados directamente con hechos ocurridos en el territorio priorizado, tanto miembros de la fuerza Pública como miembros de la otrora guerrilla de las FARC-EP. Entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, se realizaron 10 versiones voluntarias que han contado con la presencia de los representantes de víctimas.

Por otra parte, al tratarse de un caso y territorio que está marcado fuertemente por un enfoque étnico, se han producido autos de acreditación que reconocen como víctimas a una serie de sujetos colectivos, además de continuar en la línea de avance en materia de enfoques diferenciales, reconociendo así al gran territorio Nasa de la *Cxhab Wala Kiwe* como víctima del conflicto armado.

## 6. Macrocaso 006

El 26 de febrero del 2019, la SRVR avocó conocimiento del Macro Caso 06 “Victimización de miembros de la Unión Patriótica (UP) por parte de agentes del Estado”. En el estudio del macrocaso se evidenció la existencia de un patrón sistemático de violencia en contra de los miembros del partido político de la Unión Patriótica UP, en 27 departamentos y 367 municipios del país, estableciendo como autores y presuntos responsables a miembros de la Fuerza Pública, Agentes del Estado -incluidos agentes del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS, a terceros civiles, y, a grupos paramilitares. Esto, con la advertencia de que en los casos de agentes del Estado y de terceros que no formen parte de la Fuerza Pública, su comparecencia debe ser voluntaria.

Actualmente, el expediente se encuentra en etapa de construcción y las versiones voluntarias en etapa de programación. No obstante, se han proferido autos de organización y conformación del grupo de trabajo, se han practicado tres prácticas de inspecciones judiciales a expedientes en entidades del Estado y cuatro acreditaciones de víctimas particulares, así como dos autos de negación de acreditación. Se acreditó el partido político de la Unión Patriótica y se han recepcionado 21 declaraciones en el exterior.

En este caso surge el reto particular de articularse con otros macrocasos como el caso 04 (Situación territorial de Urabá), en el que se concentró gran parte de la victimización a miembros de la Unión Patriótica, y del 03 (Muertes ilegítimamente presentadas como bajas

en combate por agentes del Estado), cuya conducta delictiva se constituyó en principal modalidad de violencia ejercida contra los miembros de dicho movimiento político.

## 7. Macrocaso 007

El 1 de marzo de 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas priorizó el Caso No. 007 denominado “Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante NNA) en el Conflicto Armado”. La magistratura estableció que miembros de las FARC-EP, quienes intervinieron en la política de reclutamiento y la ejecución de esta y miembros de la Fuerza Pública, estuvieron involucrados en la utilización de NNA en el conflicto armado a través de su incorporación a las filas de grupos armados, violencia sexual y aborto forzado, homicidio, tortura, desaparición forzada con ocasión del reclutamiento, desde el 1 de enero de 1976 hasta el 1 de diciembre de 2016.

Actualmente, están acreditadas 70 víctimas directas e indirectas en el caso, quienes tienen asociados otros delitos además del reclutamiento ilícito, tales como: homicidio, desplazamiento y desaparición forzados.

En el marco del caso priorizado, se hizo llamado a versiones voluntarias mediante Auto IG 226 de 24 de octubre de 2019. La Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas vinculó a 37 comparecientes, y realizó un primer llamamiento a versión voluntaria de 14 comparecientes pertenecientes al Secretariado, el Estado Mayor Central y miembros que participaron en la conformación de la Columna Móvil Arturo Ruiz de las FARC-EP.

## B. Avances y retos que afronta la Sección de Revisión

La Sección de Revisión (SR) hace parte del Tribunal para la Paz, y una de sus funciones más relevantes, es decidir sobre la sustitución de la sanción penal impuesta en la justicia ordinaria cuando no sea procedente la renuncia a la persecución penal.

De proceder, la SR aplica las sanciones propias o alternativas de la Jurisdicción Especial; también, a petición del condenado revisa las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las sentencias proferidas por otra jurisdicción. Excepcionalmente, revisa las sentencias dictadas por la JEP; decide sobre cualquier decisión adoptada por un órgano jurisdiccional u otra autoridad que pretenda dejar sin efecto la amnistía, el indulto u otra medida adoptada en el sistema. Frente

a una solicitud de extradición de un compareciente, evalúa la conducta para determinar la fecha precisa de su realización y decidir el procedimiento apropiado. También, la SR conoce en primera instancia de las acciones de tutela instauradas contra decisiones de la jurisdicción especial y finalmente, se encarga de coordinar el monitoreo a los mecanismos de seguimiento sobre los beneficios transitorios otorgados por la jurisdicción.

Si se integran conceptualmente las funciones de la Sección de Revisión (SR) se infiere que están diseñadas para apoyar la construcción de un modelo de justicia material que ponga fin al conflicto. En efecto, varias de ellas tienen que ver con la revisión del régimen punitivo de los comparecientes. La SR se encuentra habilitada para sustituir las penas impuestas por la justicia ordinaria, para lo cual, puede revisar las decisiones judiciales o administrativas que limitaron los derechos de los actores del conflicto armado y valora cualquier decisión que busque afectar las amnistías o indultos otorgadas por el SIJVRNR.

Otro conjunto de competencias está referido a la protección de los derechos fundamentales de los comparecientes en el Sistema. Un tema central tiene que ver con las solicitudes de extradición tramitadas en contra de los comparecientes. Esta competencia ha planteado un gran debate nacional e internacional de cara a los derechos de las víctimas. Se discute si autorizar la extradición de un compareciente afecta las garantías constitucionales de las víctimas, en concreto, lo que tiene que ver con el esclarecimiento de la verdad y la reparación del daño.

Los debates sobre las solicitudes de extradición de los comparecientes provocaron una fuerte discusión de temas tales como: la soberanía del Estado y la autonomía judicial en la adopción de sus decisiones. En esta discusión las intervenciones del Ministerio Público cumplieron un importante papel, pues, las posturas divergentes colocaron en riesgo la estabilidad de la implementación del proceso de paz. La Procuraduría viene actuando guiada por el propósito constitucional de que lo importante es la eficacia de los derechos de las víctimas.

De vital importancia resulta el trámite de las acciones de tutela, pues, a través de este mecanismo se garantiza la protección de los derechos de las víctimas y los comparecientes. Además, se busca un equilibrio jurídico entre las diversas Salas y Secciones de la JEP que se articule a partir la eficacia de las garantías fundamentales de los distintos sujetos procesales.

Uno de los elementos principales para la legitimidad y funcionamiento del SIVJNRN, está en el cumplimiento de los regímenes de condicionalidad presentados por los

comparecientes. De los regímenes depende el ingreso y permanencia en el SIVJRNR, además, torna efectivos los derechos de las víctimas, principalmente, en lo que tiene que ver con restauración de derechos y el esclarecimiento de la verdad acerca de los hechos dolorosos que buscan superar en los espacios institucionales que les suministra el sistema.

Resulta un avance que las providencias dictadas por la SR garanticen la participación de las víctimas en el trámite de la acción de revisión. En efecto, la SR advirtió que este punto carecía de regulación legal, razón por la cual se dio a la tarea de interpretar el marco jurídico constitucional y la normatividad internacional, para definir un procedimiento que les permitiera participar en dicho trámite judicial.

## **E. Retos y avances en la materialización de principios transversales**

### **1. Participación de las víctimas**

El Acuerdo Final, en el punto 5.1.2 (numeral 6) establece que “se tomarán como ejes centrales los derechos de las víctimas”. En desarrollo de este postulado, la Ley 1957 de 2019 (Ley Estatutaria de la JEP -LEJEP-) estableció que los derechos de las víctimas y la gravedad de su sufrimiento constituyen ejes centrales de la actuación del componente de justicia del SIVJRNR (art. 13). En consecuencia, la participación efectiva de las víctimas está basada en el otorgamiento, al menos, de los derechos que les da la calidad de intervinientes especiales según los estándares nacionales e internacionales en la materia. Para ello, de acuerdo con el artículo 14 de la LEJEP, la Jurisdicción debe contar con una dependencia adscrita a la Secretaría Ejecutiva que se encargará de garantizar la participación de las víctimas de manera individual o colectiva.

Por su parte, la Sentencia Interpretativa (SENIT 1) de la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz, señaló que la participación de las víctimas es determinante para garantizar sus demás derechos. Además, afirmó que la participación efectiva de las víctimas es necesaria para la consecución de los fines de la transición pues todo el sistema se encuadra en el marco de la justicia restaurativa que busca que las víctimas puedan superar el daño ocasionado. Esto se concreta en la instauración de mecanismos que permitan garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, dentro de los cuales se destaca el ser reconocidas dentro del proceso judicial que se adelanta; la posibilidad de aportar pruebas e interponer recursos; y el derecho a recibir asesoría legal, tener representación judicial y contar con acompañamiento psicosocial a lo largo de los procedimientos que se llevan a cabo en la JEP (art. 15 LEJEP).

En ese marco, el Ministerio Público resalta los esfuerzos de la Jurisdicción para fortalecer la participación de las víctimas. En primer lugar, se han habilitado distintos espacios de participación con organizaciones de derechos humanos y de víctimas, para la construcción de herramientas adecuadas para este fin. Un ejemplo de ello, es el documento de Criterios y Metodología de Priorización de Casos y Situaciones que sirve de guía a la JEP en su función de impartir justicia. En segundo lugar, para facilitar la participación de las víctimas en los territorios, se crearon 23 equipos territoriales en diferentes zonas del país, quienes han llevado a cabo actividades de difusión y pedagogía sobre los diferentes mecanismos de participación de víctimas ante la JEP.

Adicionalmente, la Jurisdicción Especial para Paz y la Procuraduría General de la Nación, llevaron a cabo tres ediciones del Foro Voces de las Víctimas en el año 2019. Estos eventos se desarrollaron en las ciudades de Ibagué, Riohacha y Pasto. Dichos foros contaron con la participación de organizaciones de víctimas, organizaciones de derechos humanos, autoridades territoriales y académicos. El objetivo era promover la participación de las víctimas ante la JEP, realizar pedagogía con respecto a su funcionamiento y dar a conocer el contenido de las sanciones propias que impondrá el componente de justicia del SIVJRR.

En cuanto a los mecanismos de participación de víctimas en la JEP, debe tenerse en cuenta que la Jurisdicción cuenta con dos principales: la presentación de informes y la acreditación de las víctimas como intervinientes especiales en los procesos judiciales. Con respecto al primer mecanismo, el Ministerio Público resalta que, en el año 2019, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas -SRVRHC- prorrogó por un año el término para la presentación de informes, con el fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas. De acuerdo con el Auto 222 de 2019 de esta Sala, el plazo ha sido extendido hasta el 15 de marzo de 2021. A la fecha de presentación de este informe se han presentado 274 informes ante dicha instancia.

En cuanto al segundo mecanismo, la JEP ha acreditado tanto víctimas individuales como víctimas colectivas en los macro casos priorizados en la SRVRHC. Las víctimas acreditadas pueden actuar ante la JEP por sí mismas, por medio de un apoderado de confianza, por un apoderado designado por las organizaciones de víctimas, un representante común asignado por el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, o por un apoderado designado por el sistema de defensa público. En consecuencia, se han abierto distintas oportunidades procesales para que las víctimas acreditadas presenten observaciones, interpongan recursos y, en general, permanezcan informadas sobre el avance de los procesos. Es importante

recordar que la acreditación solo procede cuando existe un caso priorizado ante la JEP y requiere la declaración expresa de la víctima para poder llevarse a cabo.

Por otra parte, desde el 2018 hasta el primer trimestre del año 2020, en desarrollo del principio de centralidad de las víctimas, el Grupo de Género y Enfoques Diferenciales ha realizado un total de 78 eventos nacionales, regionales e internacionales con las víctimas de violencia sexual, en los que se ha promovido el enfoque de género y el enfoque diferencial. En ellos han participado 7.698 víctimas, integrantes de la Unidad de Investigación y Acusación y de la JEP en general. En estas actividades se ha promovido la gestión del conocimiento y la implementación de nuevas prácticas institucionales en la Unidad de Investigación. Así mismo, se ha incentivado la valoración de los impactos, las consecuencias y el daño que la violencia sexual ha generado en las víctimas de estas conductas.

A pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido, el Ministerio Público llama la atención sobre la petición de cinco organizaciones nacionales de mujeres y de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, quienes, en febrero del año 2020, solicitaron a la Jurisdicción Especial para la Paz la apertura de un macro caso sobre violencia sexual en la SRVRHC. En el mismo sentido se han pronunciado las víctimas de hechos de violencia masiva caracterizados por la utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, quienes fueron acompañadas a realizar la solicitud por el Ministerio Público. Por tanto, se hace un llamado para que en una posible segunda fase de apertura de macro casos por parte de la Sala de Reconocimiento, la priorización de las conductas a investigar se soporte en los informes que han sido presentados por las organizaciones de derechos humanos y de víctimas y que a la fecha no están asociados a los siete macrocasos que se adelantan ante la SRVRDHC.

Por último, el Ministerio Público resalta los esfuerzos que ha venido realizando la JEP para expedir un Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz. El instrumento en construcción tiene como objetivos principales: i) recoger los estándares aplicables en materia de participación de víctimas; ii) clarificar los procedimientos y el alcance de la participación de las víctimas ante los diferentes órganos de la Jurisdicción y; iii) brindar herramientas técnicas y prácticas para contribuir a la toma de decisiones que garanticen el derecho a la participación de las víctimas. El Manual se compone de ocho capítulos y está dirigido a quienes operan en la Jurisdicción, a las víctimas, a sus representantes judiciales y a las organizaciones que intervienen en el sistema. Se trata de un documento sistemático, fundamentado e integral, con importantes componentes

pedagógicos y con un reconocimiento esencial de los principios que rigen la participación de las víctimas.

No obstante, también refleja los importantes retos que tiene que afrontar la JEP si quiere que la participación de las víctimas sea efectiva. Son varias las consideraciones que el Ministerio Público ha planteado con respecto a la redacción e implementación de este Manual: i) en primer lugar, es necesario que se unifiquen los procesos de notificación, acreditación y participación de las víctimas en las diferentes Salas y Secciones, teniendo en cuenta las excepciones inevitables, dado que las discrepancias entre ellos dificultan su implementación y ponen en entre dicho el principio de igualdad; ii) en segundo lugar, se debe tener en cuenta que la centralidad de las víctimas dentro de la JEP tiene que equilibrarse con las garantías y derechos de los comparecientes, en la medida en la que la JEP adelanta procesos de naturaleza penal, esto implica aclarar los momentos procesales en los cuales las víctimas no pueden participar y cuáles son las implicaciones de su actuación ante la Jurisdicción; y iii) así mismo, uno de los retos más grandes que tiene el componente de justicia del SIVJNR es informar a las víctimas sobre el alcance de su competencia en relación con la reparación y su carácter colectivo y el contenido reparador de las sanciones propias.

En lo referente a los mecanismos de participación de víctimas, el Ministerio Público considera que es fundamental que los informes que se presentan y las víctimas que se acreditan ante la Jurisdicción, se limiten a aquellos que quedan comprendidos dentro de la competencia material, personal y temporal de la JEP. De lo contrario, se incentivan expectativas irrealizables en las víctimas lo que puede generar una doble victimización. En el mismo sentido, es fundamental aclarar el concepto de informe y cuáles son sus requisitos esenciales; que se entiende por macro caso; que la presentación de un informe no implica la apertura de uno de estos procesos; y en general, realizar una labor de pedagogía que permita la comprensión de los conceptos fundamentales para garantizar una debida participación de las víctimas dentro del componente de Justicia del SIVJNR. Finalmente, se deben establecer lineamientos claros para la participación integral de las víctimas en diligencias orales a partir de criterios de necesidad y pertinencia. El Ministerio Público seguirá aportando a la construcción de este documento y acompañando la implementación de las estrategias encaminadas a fortalecer la participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz.

## 2. Enfoque diferencial

La JEP puede ejercer su competencia sobre delitos cometidos en territorio colombiano en el marco del conflicto armado en consideración de los diferentes enfoques territorial, diferencial y de género, que corresponden a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los NNA víctimas del conflicto armado.

En cumplimiento de este enfoque diferencial que rige transversalmente los trámites y procedimientos de la JEP, fueron creadas comisiones y comités a través del Reglamento General de la JEP, que tratan éstos con el objetivo de definir y proferir lineamientos, conceptos, protocolos, manuales y estrategias que incorporen efectivamente a los grupos de especial protección, los cuales son componentes transversales a la implementación, funcionamiento y actuaciones de la JEP y el SIVJRN.

Sobre esta base, varias normas fueron objeto de procesos de consulta con enfoques diferenciales para lograr una armonización entre las víctimas y los objetivos de la JEP. Como resultado de esta labor se presentaron consultas sobre la Ley 1922 de 2018, el Acuerdo 001 de 2018 de la Jurisdicción, el protocolo de comunicación de las víctimas para los trámites que adelanta la UIA y el documento propuesta de lineamientos para implementar la coordinación, articulación y diálogo intercultural.

Para estos efectos, los mecanismos especializados que han sido creados para garantizar la observancia del enfoque diferencial son: la Comisión étnica (Enfoque étnico), Comisión territorial y ambiental (Enfoque territorial y ambiental), y, Comisión de Género (Enfoque de género).

La Comisión Étnica se encarga de ahondar en la doble connotación que comporta esta perspectiva como método de análisis y como guía para que la acción que busca materializar la visibilización y comprensión de los pueblos étnicos permitan brindar una atención y protección adecuadas.

Así, se concretó el Protocolo 001 de 2019 para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la JEP y la Jurisdicción Especial Indígena; así como los protocolos de reincorporación y armonización de personas que pertenezcan a los pueblos étnicos, cuando cuenten con la calidad de comparecientes ante la JEP en cualquiera de sus instancias.

Por otra parte, la realización de procesos de participación y acreditación de los pueblos étnicos coordinados bajo los principios que reafirman su autodeterminación en el proceso de acceder a este sistema de justicia confiere un trato de igualdad, de respeto hacia sus autoridades tradicionales y a sus sistemas de justicia propia, para minimizar las posibles injerencias que se puedan dar en sus formas de organización.

Este enfoque toma en cuenta principios, lógicas y racionalidades de los sistemas propios de los pueblos étnicos para buscar la verdad, reconciliación, sanación y armonización entre víctimas y comparecientes de tal manera que permita fortalecer el tejido comunitario, así como la armonización del territorio.

Los mecanismos de coordinación y articulación que ha establecido la JEP en su Acuerdo ASP No. 001 de 2020, son: (i) el diálogo intercultural e interjurisdiccional para la concertación de acciones que requieren actividades dentro de los territorios colectivos; (ii) acompañamiento de la autoridad de los pueblos étnicos en cualquier etapa procesal ante la JEP; (iii) realización de notificaciones y /o comunicaciones con pertinencia étnica y cultural, entre otras<sup>219</sup>.

Existe fundamento suficiente para percibir y valorar los avances y desarrollos internos que ha pensado y plasmado la JEP en diferentes instancias con el fin de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz, en el punto de la atención diferencial a los sujetos étnicos.

De otro lado, el enfoque de género representa una altísima importancia para las actuaciones de la JEP, puesto que las diferentes formas de violencia en contra de la mujer deben ser reconocidas en tanto dichos actos responden a una violencia consecuencia de una situación estructural, que se basa en la reproducción de relaciones de dominación entre el hombre y la mujer que, además, se expresan en formas de discriminación.

En este sentido, claridades en los conceptos como género, la perspectiva de género como una categoría de análisis y el enfoque de género como herramienta analítica y metodológica, que permiten dar cuenta del tipo de relaciones que se establecen entre los hombres y las mujeres, la forma de su interacción y cómo esto genera desigualdades entre unos y otros, obligan a abordar los casos de la JEP desde un enfoque diferencial de género.

---

<sup>219</sup> Acuerdo ASP No. 001 de 2020, “Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”, artículo 100.

Por lo tanto, las Salas y Secciones deben: i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres y ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial, entre otras<sup>220</sup>.

En este orden de ideas, la presencia del enfoque de género en la totalidad de los procedimientos ante la JEP permea todas las aristas, empezando por el régimen de condicionalidad, que a su vez se entiende como fundamento del principio de integralidad, en tanto los beneficios transicionales no son incondicionales debido a la verificación del aporte a la verdad plena, reparación a las víctimas y garantías de no repetición que se debe hacer previo a su otorgamiento, según lo dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 2017.

Sin embargo, su alcance no se agota allí, también se deben ejecutar las medidas de protección que se han planteado por parte de la Comisión de Género para aquellas víctimas de violencias basadas en género que participen en la JEP, para garantizar su acceso a la justicia sin el riesgo de profundizar las vulnerabilidades previas y permitir que permanezcan en el proceso hasta el agotamiento de sus etapas.

Así, se hallan desarrollos internos de medidas y alcances del enfoque de género. No obstante, aún se está a la espera de ver cómo funcionan en la realidad dada la importancia y consecuente dificultad que esto genera, puesto que la JEP debe velar por los derechos de las víctimas y sus actuaciones, deben tener consideración particular de ellas según el tipo de violencia que han sufrido, especialmente cuando confluyen factores diferenciadores como el género.

### **3. Justicia restaurativa (TOARS)**

El 14 de abril de 2020, la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz estableció unos lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador – Restaurador (TOAR). En estos se señala que la naturaleza de las sanciones propias radica en la prevalencia de la justicia restaurativa sobre la retributiva. El significado de esta prevalencia radica en que los interesados en un conflicto pueden participar en su solución, a través del diálogo. El contenido retributivo se ve reflejado

---

<sup>220</sup> Corte Constitucional. 22 de enero de 2016. Sentencia T-012 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

en la restricción de derechos que se impone en la sanción, para la realización de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador.

Ahora, los TOAR hacen parte de las obligaciones derivadas del cumplimiento al régimen de condicionalidades, como requisito de acceso y permanencia en el Sistema. Así, estos deberán ser compatibles con las políticas públicas del Estado y armonizarse con las tradiciones y costumbres de las comunidades. En este sentido, la JEP señaló que todos aquellos que hayan cometido daños deberán contribuir a su reparación y esto será tenido en cuenta para recibir cualquier tratamiento especial en materia de justicia. Lo anterior, hace que exista un grado de compatibilidad entre los TOAR y las sanciones propias, su diferencia radica en los momentos procesales en los que se llevan a cabo. Por esta razón, los TOAR previos a la sanción propia también pueden servir para la reducción de la sanción general, razón por la cual, los TOAR pueden adelantarse antes de que se imponga una sanción.

La Sección, en su documento de lineamientos, señaló que la Secretaría Ejecutiva deberá verificar y certificar los TOAR presentados por los interesados y, posteriormente, serán valorados judicialmente por la Sección del Tribunal para la Paz. No obstante, menciona que las Salas o Secciones pueden decidir discrecionalmente si los comparecientes deben realizar TOAR como parte del régimen de condicionalidad. Si estos cumplen con unos requisitos específicos servirán como descuento de la sanción. La Secretaría Ejecutiva solo puede dar fe de la ejecución de un TOAR, pero no puede pronunciarse sobre el contenido reparador o su impacto restaurador, tan solo llevará un registro, levantamiento, fijación o documentación.

En los TOAR los comparecientes deben participar de forma directa y activa, no es posible delegar su realización. El Tribunal para la Paz podrá señalar otras acciones u obras diferentes a las señaladas en el listado que contempla el artículo 147 de la Ley 1957 de 2019, estas no son taxativas ni cerradas, pero la valoración de otras actividades solo podrá hacerse en circunstancias específicas y solo serán tenidas en cuenta si fueron reparadoras. En este sentido, todos los TOAR deben tener contenido restaurador-reparador (garantizar la participación de las víctimas; atender las afectaciones causadas; no lesionar los derechos de las víctimas; contribuir a la reconstrucción de los lazos sociales; y ser aptos para la reintegración del compareciente).

Los requisitos para la adecuación de las sanciones propias son: a. elaboración y presentación del proyecto de sanciones propias (los comparecientes podrán presentar un proyecto de sanciones a la Sala de Verdad de forma individual o colectiva, debe ser claro,

concreto, detallado y programado y ajustarse a los parámetros de ley); b. si los comparecientes no formulan un proyecto de sanción propia le corresponderá a la Sala de Verdad realizar su formulación; c. antes de la ejecución de un proyecto de sanciones deberá ser consultado con las víctimas o las autoridades de los pueblos étnicos, el cual podrá ser definido con la participación de las víctimas y su participación deberá ser activa; d. una vez aprobado el proyecto se incluirá en la resolución de conclusiones de la Sala de Verdad, el cual podrá ser modificado por la Sección.

El monitoreo y verificación de las sanciones propias le corresponderá a la Sección con Reconocimiento de Verdad. Para la labor de monitoreo se apoyarán en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (acciones administrativas que son necesarias para recaudar la información que dé cuenta del cumplimiento efectivo de las sanciones propias); asimismo, podrá apoyarse en la dependencia del Gobierno Nacional que se cree para realizar el monitoreo para las sanciones impuestas a los agentes del Estado. En caso de que las sanciones se ejecuten en territorios ancestrales el monitoreo se hará en coordinación con las comunidades, pueblos indígenas u aquellas con enfoque diferencial que habiten allí (JEP, 2020).

Una de las grandes incertidumbres de este Sistema será la forma en la que se implementarán las sanciones propias. Dentro de los principales problemas que existen en el marco jurídico y político en el país se encuentran:

No existe claridad sobre cómo será la imposición de sanciones propias. Podrían existir cinco rutas o interpretaciones: i) los comparecientes presentan una propuesta; ii) la Sala asigna una propuesta de sanción en caso de que los comparecientes no presenten una propuesta; iii) debería existir un banco de proyectos anclados a políticas públicas en los que los comparecientes elijan qué van a hacer o en dónde se van a inscribir; iv) las víctimas presentan propuestas de sanciones propias; o v) se deberían hacer consultas públicas de sanciones propias con las víctimas.

No es claro cómo será la compatibilización entre el cumplimiento de sanciones propias y los programas de reincorporación. Existe la incertidumbre si la ejecución de las sanciones propias implica una dedicación de tiempo completo o se debe propiciar el espacio para que se desempeñen actividades económicas, sociales y políticas.

Por otra parte, si se exige el cumplimiento de horario en los espacios designados para el cumplimiento de las sanciones propias, se requerirá la articulación con autoridades

administrativas territoriales con el fin de poder hacer un seguimiento estricto a estas condiciones específicas. Esto sin duda, desborda las competencias y facultades de la magistratura de la JEP, por lo que se requiere de una mayor articulación con el Gobierno.

Existen retos importantes en materia de monitoreo y cumplimiento de los cronogramas de los proyectos de sanciones propias. Si bien para las FARC se entiende que el monitoreo se hará con apoyo de la Misión de la ONU, se necesita una articulación con las autoridades administrativas (Gobierno) y las autoridades judiciales. La ausencia de articulación y de medidas concretas también se encuentran presentes para el monitoreo de las sanciones de Agentes del Estado y de miembros de la Fuerza Pública, pues, el Gobierno no ha creado las instancias para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1957 de 2019 ni ha creado las rutas de coordinación necesaria con la JEP, ni en los espacios en donde se adelantarán los proyectos, los cuales no son claros todavía.

Igualmente, aún no son del todo claras las medidas de participación y consulta de las víctimas frente a las sanciones propias. No todas las víctimas tienen las mismas condiciones, necesidades, no están en un solo lugar y no tienen la misma visión sobre el componente restaurativo del castigo. Si no se busca desde ya, la forma de participación de víctimas en la determinación de las sanciones propias puede traer consecuencias gravísimas en materia de revictimización.

## **F. Retos y avances en los procedimientos que adelanta la UIA**

La UIA tiene 6 ejes temáticos por medio de los cuales desarrolla sus facultades legales: i) la implementación del programa de prevención y protección para los usuarios de la JEP; ii) el apoyo a la magistratura a través de la Policía Judicial; iii) el alistamiento como fase de preparación del proceso adversarial; iv) la comunicación con víctimas y; v) el apoyo a las víctimas e investigación de casos de violencia sexual.

En primer lugar, la Resolución No. 283 del 06 de julio de 2018 proferida por el director de la UIA, creó el Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes, a cargo del cual se encuentra el desarrollo de los procesos de análisis, evaluación del riesgo y recomendación de medidas de protección, así como el seguimiento a la implementación de estas. Asimismo, por medio de la Resolución 1004 de 2019, se creó el Comité de Evaluación del Riesgo y Definición de Medidas, a cargo del cual se encuentra la evaluación y discusión de los análisis de riesgo, y se sugiere al Director de la Unidad de Investigación y Acusación, la adopción de medidas de protección.

Es de resaltar que la tipología de las medidas de protección se encuentran descritas en el artículo 2.4.1.2.11 del Decreto 1066 de 2015, que si bien no resulta vinculante para la Unidad de Investigación y Acusación, si constituye un referente para el diseño y adopción de medidas de protección para el Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes, con el fin de garantizar la vida, seguridad e integridad de las personas objeto de protección, es decir, las víctimas, testigos y demás intervinientes dentro de esta jurisdicción.

En este orden, para poder cumplir con el mandato constitucional y legal que corresponde a la Unidad de Investigación y Acusación, se promovió la suscripción de los Convenios Interadministrativos Nos. 282 de 2019 y 321 de 2020, entre la JEP y la Unidad Nacional de Protección (UNP), a partir de los cuales la UNP provee los elementos de protección necesarios, con cargo al presupuesto de la JEP para que la Unidad de Investigación y Acusación pueda implementar las medidas de protección fuertes.

En lo que concierne a las medidas blandas o complementarias, se promovió por parte del director de la Unidad de Investigación y Acusación, la suscripción del Acuerdo de Financiación No. 397 de 2019, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objeto es el de *“Fortalecer a la Jurisdicción Especial para la Paz, para que a través de la Unidad de Investigación y Acusación pueda implementar medidas de prevención y protección a víctimas, testigos y demás intervinientes de los procesos judiciales de la JEP ...”*

Ahora, en cuanto a la gestión adelantada por el grupo de protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, se evidencia que desde el año 2018, se han recibido un total de 403 solicitudes de protección, de las cuales 384 corresponden a evaluaciones de riesgo individual y 19 colectivas. Así mismo, se han solicitado 12 reevaluaciones de riesgo por temporalidad y 30 reevaluaciones por hechos sobrevinientes, para un total de 445 evaluaciones de riesgo, como se relaciona a continuación:

**Tabla 67. Solicitudes de protección individual**

Año	Individuales		
	Solicitudes	Atendidas	En estudio
2018	55	55	0
2019	259	255	4
2020	70	48	22
<b>Total</b>	<b>384</b>	<b>358</b>	<b>26</b>

Fuente: Informe de gestión de la UIA (mayo, 2020)

**Tabla 68. Solicitudes de protección colectivas**

Año	Colectivos		
	Solicitudes	Atendidas	En estudio
2018	0	0	0
2019	12	10	2
2020	7	2	5
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>7</b>

Fuente: Informe de gestión de la UIA (mayo, 2020)

**Tabla 69. Reevaluaciones de riesgo**

Año	Reevaluaciones		
	Solicitudes	Atendidas	En estudio
2018	0	0	0
2019	9	2	7
2020	33	17	16
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>19</b>	<b>23</b>

Fuente: Informe de gestión de la UIA (mayo, 2020)

En atención a las solicitudes de protección allegadas, se han implementado un total de 48 esquemas de protección fuerte y 55 medidas de protección blandas o complementarias.

En segundo lugar, desde el año 2018 se han adelantado diferentes órdenes a Policía Judicial, encaminadas al cumplimiento de la misionalidad de la JEP, las cuales están enfocadas al cumplimiento de las diferentes resoluciones emitidas por las magistraturas de la JEP. Estas órdenes en su mayoría están enfocadas a la ejecución de entrevistas a comparecientes, inspecciones a procesos judiciales en la justicia ordinaria, ubicación y contacto de víctimas, entre otras actuaciones. A continuación, se discrimina la cantidad de órdenes a Policía Judicial que se han ejecutado desde el 2018 hasta el 15 de mayo del año en curso:

**Tabla 70. Órdenes de Policía Judicial ejecutadas**

Año	Iniciales	Ampliaciones de términos
2018	1013	-
2019	3507	234
2020	631	321
<b>Total</b>	<b>5151</b>	<b>555</b>

Fuente: Informe de Gestión de la UIA (mayo, 2020)

Respecto de la comunicación con víctimas, la UIA ha convocado y participado en cinco reuniones de socialización de la Mesa de Víctimas y nueve reuniones para efectos de la consulta previa, con comunidades indígenas y la mesa permanente de concertación de representantes indígenas. La UIA promovió 16 reuniones de consulta previa a comunidades étnicas en las que participaron 1701 asistentes. Asimismo, fueron celebradas cinco reuniones con 284 víctimas con enfoque de género.

Durante el año 2019, la UIA prestó atención y orientación a víctimas a través de 738 solicitudes de contacto con las víctimas que hacen las Salas y se logró comunicación con 122 de ellas. Se recibieron solicitudes de 7 organizaciones étnicas y 24 abogados apoderados para la representación de víctimas.

Se celebra la apertura de sedes de la UIA en el territorio, en la ciudad de Bucaramanga con la participación de 170 víctimas de la región y la ciudad de Neiva con la participación de 73 víctimas.

El equipo de apoyo a las víctimas e investigación de casos de violencia sexual fue creado a partir de la Resolución 616 de 2018. Este equipo construyó el Manual de Investigación de hechos de violencia sexual, el cual contiene líneas esenciales útiles para las servidoras y servidores encargados de realizar la investigación de estos hechos, con especial atención en la vulnerabilidad de las mujeres, niñas, niños, personas LGBTI, y personas que pertenecen a grupos étnicos.

Asimismo, el equipo construyó una guía para la realización de entrevistas para víctimas de violencia sexual, testigos y comparecientes, así como una guía para la realización de entrevistas a niñas, niños y adolescentes. Ambas guías fijan pautas y directrices para adelantar estas diligencias, a fin de que aporten elementos materiales probatorios importantes dentro del proceso investigativo, tanto en la parte dialógica como adversarial.

Respecto de las Comisiones Judiciales existen avances en dos frentes principalmente: la herramienta de registro de hechos de violencia sexual y los requerimientos de la SRVR y de la SDSJ, en labores de Policía Judicial y apoyo en el diseño del contexto de casos territoriales y el caso temático de reclutamiento.

Adicionalmente, la UIA creó una herramienta denominada LAYNA cuyo objetivo es registrar hechos de violencia sexual. Hasta la fecha, se han ingresado 1470 hechos, los cuales

fueron objeto de control del dato, verificando la completitud y fidelidad de la información registrada.

El equipo ha adelantado labores de Policía Judicial y apoyo en el diseño de contextos en los macrocasos de Reclutamiento y Utilización de niñas y niños en el conflicto armado (007); Situación Territorial en la Región de Urabá (004); Situación Territorial de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas (002).

### **G. Retos y avances en la adopción de medidas de protección**

La Sección de Apelación en la sentencia SENIT 1 del 3 de abril de 2019, precisó que la Ley 1922 de 2018 faculta a las Salas y Secciones de la JEP para decretar medidas cautelares en cualquier proceso que trámite, sin que importe la etapa en la cual se encuentre (L 1922/18 art 22). Lo anterior, si existen circunstancias de gravedad y urgencia que afecten a los intervinientes o a los elementos materiales que se relacionen con lo discutido en el proceso judicial.

Estas medidas anticipan con fines cautelares, la justicia que se planea impartir en un momento procesal posterior. Su procedencia está condicionada a que se acredite la existencia de un peligro provocado por lo dilatado del trámite procesal o la existencia de riesgos sobre un derecho. En virtud de esta competencia, la Sala o Sección debe definir si proceden medidas cautelares en situaciones que requieran adoptar decisiones urgentes y necesarias. Estas consisten en prevenir, conservar, anticipar o suspender aquellas circunstancias que tengan relación necesaria con la afectación o la puesta en peligro de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Bajo esta orientación conceptual, la JEP ha adoptado medidas cautelares para proteger los derechos de las víctimas, así como de los intervinientes o para custodiar los bienes materiales puestos en peligro o riesgo inminente. Ahora bien, frente al contenido del presente informe cualquier relación que se haga de las medidas cautelares decretadas por la JEP será siempre provisional. La dinámica de los procesos judiciales siempre estará abierta a la existencia de circunstancias que justifiquen adoptar medidas cautelares. Por esto, se presentan a continuación algunas decisiones, que a juicio de la Procuraduría se consideran relevantes para analizar la actividad de la JEP, la cual es objeto de análisis del presente informe.

Un primer grupo de medidas cautelares estaría destinada a la protección de cementerios. En este grupo se encuentran las medidas cautelares que solicitó el colectivo promotor de derechos humanos MOVICE. La petición recayó sobre la protección material de dieciséis lugares en los cuáles se presume existen personas inhumadas dadas por desaparecidas en el marco y con ocasión del conflicto. Tras realizar las diligencias consideradas necesarias, se adoptaron medidas cautelares en la “Comuna 13” y en los cementerios de Aguachica, San Onofre. Se dispuso, entre otras medidas, la protección de los cuerpos esquelitizados y de los restos óseos. Igualmente se ordenó custodiar la información y documentación relacionada con dichos hallazgos.

En similar sentido, la Junta de Acción Comunal del barrio “La Esperanza” del municipio de Yopal (Casanare) solicitó imponer medidas cautelares sobre el sitio donde funcionó el antiguo cementerio de Yopal. La Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad con Auto AT-0005 del 29 de enero de 2020, avocó conocimiento de la solicitud de medida de protección y dispuso recolectar la información necesaria para valorar la procedencia de la petición.

Igualmente, la Oficina de Paz y Derechos Humanos de Neiva radicó ante la JEP un documento en el cual relaciona más de trescientos cuerpos de personas no identificadas que se encuentran en el cementerio central de Neiva, cuya inhumación corresponde con las épocas recientes más álgidas del conflicto armado. Con Auto 094 de 4 de diciembre de 2019, la Sala de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, inició de oficio el trámite de medidas cautelares y dispuso vincular a distintas autoridades. En la actualidad la recolección de la información se encuentra en trámite.

Un segundo grupo de medidas cautelares busca proteger a las comunidades étnicas. En este contexto, la Corte Constitucional reconoció a la comunidad indígena Awá como sujeto colectivo afectado por el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado. El citado Tribunal protegió a la comunidad para evitar su exterminio físico y cultural, así como disminuir las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

En consecuencia, la JEP asumió la solicitud de medidas cautelares presentadas en el marco del Caso 02 por las diferentes organizaciones de pueblos étnicos. Estas se encuentran orientadas a salvaguardar su identidad y proteger a las autoridades tradicionales.

De otra parte, se encuentran las medidas cautelares que solicitó la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (CIJYP) en beneficio del pueblo indígena del Alto Guayabal - Comedorcito, resguardo Uradá - Jiguamiandó, específicamente el Cabildo Mayor CAMERUJ. Las medidas se adoptaron, con carácter complementario a las demás acciones estatales, para proteger los derechos fundamentales del grupo de comparecientes ante la JEP, miembros de la Fuerza Pública e integrantes de las antiguas FARC-EP.

El tercer grupo de medidas cautelares busca proteger la información documental. En estos eventos los derechos de las víctimas a la verdad, reparación y memoria histórica pueden verse afectados por el riesgo que provocan las entidades del Estado a quienes se les ha confiado la guarda de documentos a fin de evitar su alteración, pérdida y destrucción de archivos contentivos de información trascendental en la construcción de los hechos acaecidos en el marco del conflicto armado.

La JEP ha adoptado medidas cautelares para proteger la documentación que reposa en el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH-. Con lo anterior busca proteger la documentación que soporta la memoria del conflicto armado interior y que se cumpla con la normatividad aplicable la custodia y mantenimientos de documentos físicos. Además, para que la información que genera los estudios, exposiciones o colecciones que ilustran la realidad del conflicto armado cuenten con la anuencia y participación de las víctimas en estricto cumplimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, está el grupo de medidas cautelares diseñada para proteger la vida e integridad física de los comparecientes. A la fecha de corte de este informe, la JEP estaba recopilando la documentación necesaria para valorar la adopción de medidas cautelares para proteger el derecho a la vida y seguridad personal de los excombatientes de las FARC-EP y de los militantes del partido FARC, así como, la protección de los abogados de víctimas e integrantes de organizaciones sociales que comparecen al Caso 03. Estas se encuentran en trámite, esto es la primera fase que corresponde a la recolección de información.

## H. Ejecución presupuestal JEP

Para el año 2019 la entidad ejecutó un 62% de la apropiación vigente (\$90.358 millones) de presupuesto de inversión en proyectos relacionados con: i) implementación del SIVJNRN en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales; ii) difusión de la estructura, funciones y logros de la JEP; iii) adecuación,

dotación y puesta en funcionamiento de las sedes de la JEP; iv) implementación, desarrollo y fortalecimiento de herramientas que faciliten el acceso de la información a la ciudadanía; v) mejoramiento de la capacidad de gestión institucional de la JEP; vi) implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP; y vii) desarrollo e implementación de herramientas de tecnología e información en la JEP. El proyecto con mayores recursos apropiados del pilar 5.1 del Acuerdo de Paz, tanto en la vigencia 2019 como en la 2020, es el de la implementación del SIVJRNR en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales.

La Ley 2008 de 2019 le asignó a la JEP (\$316.850 millones) para la vigencia fiscal 2020, lo que representa un aumento del 8.33% en comparación con la vigencia 2019 (\$292.465 millones). De estos \$316.850 millones, \$201.713 millones son para funcionamiento y \$115.136 millones para inversión. La Procuraduría reconoce el aumento específico en el rubro para la implementación de medidas de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los sujetos de protección de la JEP. En 2019, había una apropiación de \$7.162, mientras que en el año 2020 se le asignó a este rubro \$28.995. Contar con este presupuesto y poder ejecutar estos recursos es fundamental, pues el fortalecimiento de medidas de protección para participantes ante la JEP y comparecientes, es importante para garantizar los derechos de los participantes en el SIVJRNR y para que la JEP funcione de manera adecuada.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

Frente al mandato de judicial de la JEP y su labor de investigación, juzgamiento y sanción de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al DIH o graves infracciones violaciones de los Derechos Humanos, la Procuraduría identificó los siguientes avances y desafíos:

- La Procuraduría registra como un avance la expedición del marco jurídico necesario para el funcionamiento de la JEP, particularmente la Ley 1922 de 18 de julio de 2018, o Ley de Procedimiento de la Jurisdicción, y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP, Ley 1957 de 6 de junio de 2019.

- Así mismo, se registra como un avance la adopción, por parte del Plenario de la JEP, del reglamento interno y las modificaciones que permiten la movilidad temporal entre Salas y Secciones y con ello, la mejor administración de los recursos humanos y técnicos para afrontar las diversas cargas de trabajo.
- Para la Procuraduría las 3.413 decisiones adoptadas en los casos de solicitud de beneficios transitorios y definitivos que conoce la SAI configuran un avance significativo en el mandato de resolución de situación jurídica de exintegrantes y colaboradores de FARC, no obstante, aún se mantiene como retos el superar el estado de cosas inconstitucional en el reparto y optimizar el mecanismo del formato F-1.
- Respecto del cumplimiento de régimen de condicionalidad de los comparecientes que acuden a la SAI, más allá de la suscripción formal de los condicionamientos, se ha convertido en un dilema el seguimiento a la materialización de los compromisos, pues éste supone la decantación de procesos y protocolos claros que otorguen transparencia al propio mecanismo transicional. En este sentido, la Procuraduría encontró que, a la fecha, no se registra algún caso en el que la SAI haya llevado a cabo un incidente de incumplimiento en su faceta negativa<sup>221</sup> de verificación del régimen de condicionalidad. Por el contrario, en la faceta dialógica, se han visto intensos debates sobre la pertinencia y la oportunidad para que la SAI solicite contribuciones tempranas que puedan ser recogidas posteriormente por los otros órganos de la JEP.
- La adopción de estrategias de priorización por parte de la SDSJ, enfocada en el esclarecimiento de patrones de macro criminalidad de terceros, constituye un avance significativo que la Procuraduría resalta, pero al mismo tiempo, suscita retos importantes en torno a la coordinación interna de las estrategias de esclarecimiento entre Salas y Secciones.
- Asimismo respecto de la competencia de la SDSJ, en los fallos emitidos por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz se han tomado las siguientes decisiones: i) se estableció que los miembros orgánicos de los grupos paramilitares se encuentran excluidos de la Jurisdicción Especial para la Paz y ii) Se precisó que los auspiciadores de dichas organizaciones armadas pueden comparecer voluntariamente ante la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas en calidad de AENIFPU o terceros civiles, según corresponda conforme a las características particulares de cada caso.

---

<sup>221</sup> El término faceta negativa se refiere a cuando la verificación del régimen de condicionalidades se da en el marco de un incidente de incumplimiento.

- De igual manera, persisten retos en torno al manejo y los alcances que se le vienen dando por parte de la JEP a los planes programáticos y detallados de contribución a la verdad, a la justicia y a la reparación. Particularmente, existen preguntas sobre la materialización de dichos planes por parte de comparecientes que no sean llamados a rendir versión voluntaria por la Sala de Reconocimiento en el marco de los macrocasos priorizados.

La Procuraduría resalta la expedición por parte de la SRVR de dos instrumentos metodológicos, para la investigación de fenómenos de macrocriminalidad, centrados en el esclarecimiento de patrones delictivos y la determinación de máximos responsables: i) un protocolo de presentación de informes dirigido a organizaciones de víctimas, étnicas y de derechos humanos, interesadas en participar ofreciendo información relevante que posean sobre hechos y conductas relacionadas con el conflicto armado interno y ii) un protocolo de criterios y metodología de priorización de casos y situaciones.

Así mismo, reconoce la importancia sobre la apertura de siete macrocasos que engloban tanto aproximaciones nacionales como territoriales. Sin embargo, persiste como reto mayúsculo la estandarización de la participación de las víctimas que acuden a los diferentes procedimientos.

- La recepción por parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad de los cerca de 274 informes de organizaciones de víctimas y de defensoras de derechos humanos constituye un avance significativo en la participación de las víctimas ante la JEP, así como la decisión de prorrogar por un año el término para la presentación de informes, con el fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas. Sin embargo, persiste el reto de que la JEP avance en labores pedagógicas y de rendición de cuentas que permitan definir el alcance que estos tendrán dentro de los procesos que se adelantan, así mismo como las expectativas que puedan generarse.
- Particularmente, sobre la participación de las víctimas, dado que la ley no establece con claridad los momentos procesales ni las instancias que debe haber para que se satisfaga su derecho a la participación, la Procuraduría evidencia que la libertad metodológica que ha caracterizado el abordaje de cada caso ha permitido que se tomen decisiones disímiles en este asunto. A largo plazo, esto puede tener efectos negativos en los principios de igualdad y seguridad jurídica de las víctimas y los comparecientes.

- Precisamente, la expedición del manual de participación de víctimas por parte de la Comisión respectiva, constituye un avance significativo en dar plenas garantías para el derecho que les asiste a todas las víctimas de participar activamente en los diferentes escenarios que la JEP dispone. Queda el reto de que las salas y secciones adopten dicho manual como un marco de orientación que permita materializarlo en todos y cada uno de los procedimientos que se adelantan.
- La Procuraduría reconoce que uno de los elementos principales para la legitimidad y funcionamiento del SIVJNR está en el cumplimiento de los regímenes de condicionalidad presentados por los comparecientes. De los regímenes depende el ingreso y permanencia en el SIVJNR, además, torna efectivos los derechos de las víctimas, en particular el derecho a la verdad acerca de los hechos dolorosos que buscan superar con ayuda de los espacios institucionales que les suministra el sistema.
- Respecto del cumplimiento del enfoque étnico en las actuaciones de la JEP, la Procuraduría destaca los mecanismos de coordinación y articulación que ha establecido al Alto Tribunal en su Acuerdo ASP No. 001 de 2020, son: i) el diálogo intercultural e interjurisdiccional para la concertación de acciones que requieren actividades dentro de los territorios colectivos; ii) acompañamiento de la autoridad de los pueblos étnicos en cualquier etapa procesal ante la JEP y iii) realización de notificaciones y /o comunicaciones con pertinencia étnica y cultural, entre otras.
- Desde la Procuraduría se resalta la expedición, por parte de la Sección del Tribunal para casos con Reconocimiento, de los 'Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador – Restaurador (TOAR)'. Al respecto, persiste el reto de profundizar la articulación interinstitucional entre la JEP y el Gobierno Nacional, a efectos de determinar la manera como los TOAR serán cumplidos de la mano de los PDET u otros planes o programas en el territorio y el modelo de sanciones propias para comparecientes ante la JEP.
- Respecto de la Unidad de Investigación y Acusación, la Procuraduría destaca la suscripción de los Convenios Interadministrativos Nos. 282 de 2019 y 321 de 2020, entre la JEP y la Unidad Nacional de Protección (UNP), a partir de los cuales la UNP provee los elementos de protección necesarios, con cargo al presupuesto de la JEP, para que la Unidad de Investigación y Acusación, pueda implementar las medidas de protección fuertes. Asimismo, sobre las medidas blandas o complementarias, se la UIA realizó la suscripción del Acuerdo de Financiación No. 397 de 2019, con el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de implementar medidas de prevención y protección a víctimas, testigos y demás intervinientes en la JEP.

- El Grupo de Protección a Víctimas, Testigos y demás Intervinientes, desde el año 2018, se han recibido un total de 403 solicitudes de protección, de las cuales 384 corresponden a evaluaciones de riesgo individual y 19 colectivas. Así mismo, se han solicitado 12 reevaluaciones de riesgo por temporalidad y 30 reevaluaciones por hechos sobrevinientes, para un total de 445 evaluaciones de riesgo.
- Por otra parte, la Procuraduría encontró que, durante el año 2019 la UIA prestó atención y orientación a víctimas a través de 738 solicitudes de contacto con las víctimas que hacen las Salas y se logró comunicación con 122 de ellas. Se recibieron solicitudes de siete organizaciones étnicas y veinticuatro (24) abogados apoderados para la representación de víctimas.
- La Procuraduría reconoce la importancia de la creación del manual de Investigación de hechos de violencia sexual, el cual contiene líneas esenciales útiles para las servidoras y servidores encargados de realizar la investigación de estos hechos, con especial atención en la vulnerabilidad de las mujeres, niñas, niños, personas LGBTI, y personas que pertenecen a grupos étnicos.
- Asimismo, destaca la herramienta denominada LAYNA, creada por la UIA cuyo objetivo es registrar hechos de violencia sexual. Según reporte conocido por la Procuraduría, en ésta se han ingresado 1470 hechos, los cuales fueron objeto de control del dato, verificando la completitud y fidelidad de la información registrada.
- La JEP ha adoptado medidas cautelares para proteger los derechos de las víctimas, así como de los intervinientes o para custodiar los bienes materiales puestos en peligro o riesgo inminente, entre ellas se destacan: i) medidas cautelares estaría destinada a la protección de cementerios; ii) medidas cautelares que busca proteger a las comunidades étnicas; iii) medidas cautelares que buscan proteger la información documental; y iv) medidas cautelares diseñadas para proteger la vida e integridad física de los comparecientes.

## Recomendaciones

- A la Jurisdicción Especial para la Paz, llevar a cabo un registro de comparecientes que permita un acceso más eficiente y completo a la información que tenga la JEP.

- A la Jurisdicción Especial para la Paz, fortalecer el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los comparecientes en el marco del régimen de condicionalidad, pues ello, constituye la materialización del carácter condicionado de los altos beneficios que entrega la jurisdicción y la garantía efectiva de los derechos de las víctimas.
- A la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar mecanismos que permitan la intervención de las víctimas, a través de la figura de representación colectiva, dada las problemáticas de victimización masiva competencia de esta instancia.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar planes de implementación del manual de participación de víctimas al interior de las Salas y Secciones
- A la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar mecanismos de transparencia sobre la implementación de la movilidad temporal entre Salas y Secciones
- A la Jurisdicción Especial para la Paz, implementar estrategias de priorización y mecanismos de rendición de cuentas respecto a los informes que entregan las organizaciones de víctimas y de defensa de derechos humanos.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Consejería para la Estabilización, construir un plan detallado de la manera en cómo se articularán los Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador – Restaurador con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- A la Jurisdicción Especial para la Paz y al Gobierno Nacional, definir un modelo de sanciones propias para agentes de Estado miembros de la fuerza pública.

## Medidas de Reparación Integral

---

Teniendo en cuenta lo establecido por el Acuerdo de Paz frente al fortalecimiento de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, como uno de los pilares del SIVJRNR, en esta sección se abordarán los principales avances y dificultades en los temas de reparación colectiva, retornos colectivos, rehabilitación psicosocial, actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y adecuación y fortalecimiento participativo de la Política Pública de Víctimas.

Inicialmente la Ley 1448 de 2011 que fundamenta dicha política contaba con una vigencia de diez años que culminaban en junio de 2021. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588 de 2019 reafirmó que la Ley 1448 es un componente de la

reparación en el marco del SIVJRRN, por lo que, si perdiera su vigencia, graves consecuencias podrían producirse para las víctimas (falta de acceso a medidas de reparación, retrocesos en el avance de la superación del ECI, entre otros).

Por lo anterior, la Corte Constitucional exhortó “al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos” y estableció que de no realizarse esta tarea, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos Ley 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030” (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2019).

Preocupa a la Procuraduría que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, persisten dificultades estructurales que impiden garantizar de manera efectiva y oportuna el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

De otra parte, el PND establece que el Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y definir los criterios para determinar su renovación o actualización. Para ello, se presentará al Congreso un balance, así como una propuesta de ajuste y actualización para el debate correspondiente, conforme al artículo 208 de la misma Ley (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Frente a este punto, la Procuraduría, así como la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (CSMLV) ha insistido en la necesidad de realizar un ejercicio riguroso de revisión y balance de la Ley, que incluya el costeo de la Ley.<sup>222</sup>

Como ya lo ha indicado la Procuraduría, se reitera que este balance debe desarrollarse de manera participativa, no sólo con las víctimas, sino con todas las entidades del SNARIV, para identificar los logros, las herramientas que han funcionado eficientemente, los procesos y procedimientos que se deben ajustar, las lecciones aprendidas y dificultades en la implementación de las medidas para definir las acciones que contribuyan a mejorar la implementación y fortalecer la política pública. Se debe hacer énfasis en los derechos que han resultado más complejos de garantizar como vivienda, generación de ingresos, rehabilitación, reparación colectiva, retornos y reubicaciones; así como en la articulación del

---

<sup>222</sup> De acuerdo con la respuesta que presentó el Gobierno nacional a la orden tercera del Auto 373 de 2016 emitido por la Corte Constitucional, en octubre de 2019 para reparar a 8,9 millones de víctimas en tres años, se necesitaban \$240,8 billones y para 13 millones de víctimas \$339,3 billones (precios constantes 2020).

SNARIV y la estrategia de corresponsabilidad prevista para la coordinación entre el nivel nacional y el territorial.

Este órgano de control en dos oportunidades solicitó al Gobierno Nacional este balance, teniendo en cuenta que el plazo establecido en la misma Ley se cumplió el pasado 9 de junio. Aunque el Gobierno se demoró en la entrega de dicho Balance, lo remitió hasta el 24 de julio. Luego de una revisión preliminar, preocupa que este Balance no visualiza la oportunidad que tiene la Ley de Víctimas en el marco del Acuerdo de Paz y la ampliación de la vigencia de la ley. Si bien se presentan de manera exhaustiva los logros planteados en informes anteriores, es limitada la identificación de retos y desafíos en la implementación de la Ley de Víctimas. Por ejemplo, no da cuenta de los impactos que la ley ha podido generar en términos del goce efectivo de los derechos de las víctimas, y se invisibilizan algunos que siguen siendo álgidos y problemáticos, como vivienda.

La estructura del Balance presentado por el Gobierno Nacional está más orientado al diagnóstico y menos a las problemáticas que se han enfrentado dentro del proceso de implementación de la Ley, que han sido estructurales y están relacionados con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral. Temas por ejemplo, como la articulación y la coordinación, el rol del Comité Ejecutivo, y lo financiero que no son menores.

De otra parte, la Procuraduría con el apoyo de Fondo Multidonante para el Sostenimiento de la Paz en Colombia<sup>223</sup>, está realizando un balance de algunos componentes y medidas de la ley con el fin de presentarlo tanto al Gobierno Nacional, como al Congreso de la República.

En el Primer Informe sobre la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría reconoció algunos avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, llamó la atención por la ausencia de resultados contundentes para superar: i) los cuellos de botella en los procesos de reparación colectiva que se continúan presentando en su implementación, teniendo en cuenta que el 50% de los sujetos de reparación colectiva (SRC) se encontraban en la primera fase de la ruta (identificación); ii) las deficiencias en atención psicosocial; iii) la poca cobertura del PAVSIVI en las zonas rurales y rurales distantes; iv) las dificultades en el acompañamiento institucional a los procesos de retorno y reubicación; y v) los obstáculos que encuentran las

---

<sup>223</sup> Este documento tendrá en cuenta la implementación del enfoque de género y profundizará en los temas de Reparación Colectiva, Articulación Nación – Territorio, Rehabilitación, vivienda, restitución de tierras, retornos y reubicaciones y decretos ley étnicos.

víctimas en el exterior para acceder a las medidas de reparación. Así mismo, se evidenciaron retos importantes en la articulación entre los nuevos mecanismos previstos en el SIVJRNR y los ya establecidos en el marco del SNARIV.

En este sentido, se emitieron cinco recomendaciones a la UARIV y a otras entidades del SNARIV para: i) fortalecer la articulación institucional para realizar los actos de reconocimiento; ii) valorar nuevamente las propuestas de las víctimas para la adecuación y fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas; iii) definir rutas claras para que las víctimas accedan a los mecanismos del SIVJRNR; iv) promover una estrategia que facilite la participación de las víctimas en los mecanismos previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017; y v) realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la Ley 1448 de 2011, con el fin de determinar el plazo y asignar los recursos suficientes para el cumplimiento de los derechos establecidos para las víctimas.

De otra parte, la CSMLV, de la cual hace parte la Procuraduría, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas, realiza seguimiento permanente y entrega un Informe anual al Congreso de la República en el que se presenta un análisis sobre la implementación de la Política Pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, de acuerdo con el artículo 201 de la Ley 1448 de 2011.

En el VII Informe de la CSMLV se encuentra en detalle el seguimiento y las recomendaciones presentadas frente a las medidas, componentes y ejes transversales de esta política pública. A continuación, se retomarán algunas de las conclusiones presentadas en ese Informe con relación a reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reparación a víctimas en el exterior. Así mismo, en los informes emitidos por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos Leyes, se pueden consultar los avances frente a la implementación de los Decretos Leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. En esta oportunidad, se presentarán también los avances y dificultades relacionados con los actos tempranos de responsabilidad colectiva, la adecuación y fortalecimiento participativo de la política; así como la articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) y el SIVJRNR.

## Avances y dificultades

### A. Fortalecimiento de medidas de reparación

En el Acuerdo de Paz se fortalecieron específicamente las siguientes medidas: reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos, y reparación a víctimas en el exterior. Para ello, en el PMI se establecieron 25 indicadores, los cuales serán incluidos en el análisis que se expone a continuación.

#### 1. Reparación colectiva

El punto 5.1.3.3 del Acuerdo de Paz estableció que “el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador”. En esta vía, se acordó que “todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades.” (Mesa de Conversaciones, 2016)

Actualmente, se encuentran en esta la ruta de reparación 755 sujetos de reparación colectiva (SRC), así:

**Tabla 71. Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase.**

Fase en la que se encuentra el sujeto colectivo	Étnicos	No Étnicos	% por Fase
Identificación	307	51	47%
Alistamiento	68	33	13%
Diagnóstico o caracterización del daño	44	39	11%
Diseño y formulación del PIRC	13	28	6%
Implementación	50	106	21%
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	-	16	2%
<b>Total</b>	<b>482</b>	<b>273</b>	<b>100%</b>

Fuente: UARIV. Marzo 2020. Elaboración CSMLV.

Se advierte que la Implementación del Programa de Reparación Colectiva presenta escasos avances. A un año de cumplirse la vigencia inicial de la Ley de Víctimas, 16 de los 755 SRC incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), han finalizado la implementación de

todo su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), entre estos tan solo uno de los cinco casos piloto con los que inició el Programa en el marco de la Ley 975/05. Se advierte que el 72% del universo de SRC incluidos se encuentra en las fases iniciales de la ruta (identificación, alistamiento y diagnóstico o caracterización del daño) y el 28% se encuentra en las fases de formulación e implementación de su PIRC. Del universo de SRC incluidos hasta el momento 482 son étnicos (63%) y ninguno ha terminado la implementación de su PIRC. Se aclara que para la Implementación del Programa de Reparación Colectiva a SRC étnicos se debe aplicar lo establecido en Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Actualmente, de los 755 SRC, 381 se encuentran en municipios PDET (50.4%) y de los 156 que se encuentran implementado su PIRC el 43% (67) está en municipios PDET, de esos, 26 son étnicos. Adicionalmente la UARIV informó que 1.000 acciones de 69 PIRC (36 étnicos) coinciden con 762 iniciativas de los PATR.

Es decir, que de las 4.147 acciones que integran los 156 PIRC que se encuentran en implementación el 24% cruzan con iniciativas PDET. Frente a estas cifras la UARIV aclara que una iniciativa puede coincidir con varias acciones o viceversa y que “esto se deriva de la dinámica en que fueron construidas o formuladas las iniciativas de los PATR”, por lo que las contribuciones pueden ser parciales o totales. El cruce por pilar es el siguiente:

**Tabla 72. Sujetos colectivos en la ruta del Programa de Reparación Colectiva por fase.**

Pilar	Iniciativas
ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	59
INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	45
SALUD RURAL	87
EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA RURAL	151
VIVIENDA RURAL, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	29
REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	128
SISTEMA PARA LA GARANTÍA PROGRESIVA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	21
RECONCILIACIÓN, CONVIVENCIA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	242
<b>Total general</b>	<b>762</b>

Fuente: UARIV. Marzo 2020.

La Procuraduría ha recomendado que se priorice la implementación de las iniciativas de los PATR que coinciden con acciones de los PIRC, por lo que se esperan avances significativos en la implementación de los PIRC en las zonas PDET, y que la Hoja de Ruta contribuya como instrumento articulador y de priorización.

Preocupa el manejo que se le va a dar a las acciones de los PIRC que no coinciden con los PDET, por lo que se considera importante promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal, garantizando que se tenga en cuenta el enfoque transformador. Asimismo, no es claro cómo se adelantará la fase de formulación del PIRC teniendo en cuenta que los PATR ya están formulados, y que pasará si en esta formulación surgen acciones de reparación colectiva que puedan impulsarse a través de los PATR.

De otra parte, con el fin de avanzar en la implementación de los PIRC, la UARIV y la ART han informado que se ha puesto en marcha el proyecto “Reparaciones y Retornos PDET”, que contará con un millón de dólares donado por el Fondo Multidonante. Este proyecto cuenta con 18 acciones priorizadas que comprenden: diez acciones de reparación en el marco de los PIRC, definidas por las mismas comunidades en los planes de acción para la transformación regional, que se consolidarán en las subregiones PDET. El proyecto está en las subregiones PDET Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Macarena y Guaviare y Chocó. Las acciones serán implementadas en lo que resta del año 2020 y a la fecha se encuentran en finalización de estudios y diseños de las obras de infraestructura y presupuestos de dotación. (UARIV, 2020) Estas acciones beneficiarán concretamente a nueve SRC, cuatro de ellos étnicos.

A pesar de las dificultades que la Procuraduría ha identificado en la implementación de la ruta de reparación colectiva, el Gobierno ha reportado avances en la implementación de los PIRC. De acuerdo con el reporte en el SIPO sobre el indicador del PMI (E.315) *Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado*,<sup>224</sup> contempla una meta a 2021 de 102 SRC de los cuales se informa que se avanzado en 27 SRC (26.4%). Sin embargo, la UARIV informa que para este indicador, se ha avanzado en 50 SRC lo que corresponde al 49%. Los reportes son iguales para los años 2018 y 2019, la variación se presenta en el año 2020, por lo que se podría pensar que la información aún no se ha actualizado en SIPO.

La Procuraduría llama la atención por cuanto la medición de este indicador únicamente incluye los PIRC en los que se han implementado acciones de competencia de la UARIV, razón por la cual, si se tiene en cuenta que solo 16 SRC tienen su PIRC implementado en su totalidad, en los otros 34 hay acciones pendientes por materializar que son responsabilidad

---

<sup>224</sup> Se advierte que la medición corresponde a la “sumatoria de SRC que finalizarán la fase de implementación del PIRC, una vez se implementen la totalidad de las medidas competencia de la UARIV”.

de otras entidades del SNANRIV. Para medir el avance de los PIRC implementados en su totalidad, el PND estableció la meta de 140 SRC reparados administrativamente, en el cuatrienio, no obstante, a la fecha solo se reportan 16 SRC. Contando con que se cumpla esta meta, y sin tener en cuenta que el RUV continúa abierto, faltarían 615 planes por implementarse, que a este ritmo, tomarían más de 16 años.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría solicitó a la UARIV, al DNP y a la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, que considerara la posibilidad de ajustar la descripción del indicador del PMI en el sentido de establecer que su medición incluye a los SRC que han implementado todas las acciones contenidas en su PIRC.

Esta solicitud se fundamentó en las siguientes razones: i) El Acuerdo Final está previsto como un potencializador de los procesos de reparación colectiva, por lo que sorprende que esta medición corresponda a las acciones de una sola entidad (UARIV) y no del Gobierno Nacional, precisamente el Acuerdo buscaba impulsar las acciones que son competencia de otras entidades y que han resultado complejas en su materialización y así acelerar la implementación de los PIRC; ii) Se pone en riesgo la implementación de las acciones que ese encuentran en los PIRC y que son de competencia de otras entidades del SNARIV, incluyendo a las entidades territoriales y; iii) se limita injustificadamente el alcance de la reparación colectiva, pues desde la fase de alistamiento se integran al proceso las entidades del SNARIV, por lo que no es comprensible, como en un proceso que es competencia del Estado, se limita el cierre únicamente con las acciones que ejecute una entidad.

En ese sentido, tanto las metas del PMI como la del PND se enfrentan a obstáculos significativos, entre los cuellos de botella identificados y reiterados por la CSMLV, se encuentran: i) dificultades en la contratación; ii) debilidades en la capacidad de la UARIV para coordinar el SNARIV; iii) situación jurídica de los predios en los que se van a implementar medidas; iv) falta de compromiso y capacidad técnica de las entidades territoriales; y v) debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

Adicionalmente, en el seguimiento que realiza la Procuraduría a la implementación del Programa de Reparación Colectiva y del acompañamiento a SRC en territorio se ha evidenciado: i) una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador derivada de los ajustes que se están haciendo a los PIRC, en virtud de lo establecido en el Modelo de Reparación Colectiva; ii) la persistencia de las debilidades de coordinación de la UARIV para la articulación de las entidades del SNARIV, particularmente en las fases de formulación e

implementación del PIRC y; iii) las deficiencias en el proceso de ajuste de los PIRC (acciones de mejora) las cuales se manifiestan en exclusión de acciones relacionadas con el daño.

De otra parte, el Acuerdo de Paz estableció que el Gobierno Nacional fortalecerá los Planes Nacionales de Reparación Colectiva, con el fin de reconocer las especiales características de la victimización de los SRC “recuperar su identidad y su potencial organizativo, y reconstruir sus capacidades para incidir en el desarrollo de políticas locales y nacionales en el marco de la legalidad” (Mesa de Conversaciones, 2016). Para ello, en el PMI se estableció el indicador (E.316) *Planes nacionales de reparación colectiva fortalecido*, respecto del cual la UARIV informa que actualmente se encuentran en ruta 10 SRC nacionales de los cuales solo cinco tienen PIRC, de esos cinco solo cuatro aprobaron su PIRC antes del 31 de diciembre de 2017, por lo que no es claro con qué criterio se fijó la meta anual de 10 SRC prevista en el PMI (CSMLV, 2020). El Gobierno informa que cumplió la meta en un 100% en 2018 y en 70% en 2019. Para 2020 no se reporta avance ni en el SIPO ni en la respuesta dada a la Procuraduría por la UARIV. Preocupa a la Procuraduría que en este reporte se están incluyendo en la medición SRC que, si bien han sido fortalecidos, sus PIRC no corresponden a planes nacionales, tal como establece el Acuerdo<sup>225</sup>.

La UARIV expidió las Resoluciones de Fortalecimiento Organizativo<sup>226</sup>, con base en las cuales los SRC reciben recursos para implementar acciones del PIRC que tengan como finalidad promover la recuperación de la autonomía, autogestión y las capacidades de los SRC relacionadas con su objeto común. En ese sentido, la UARIV informa que los cinco SRC nacionales con PIRC aprobado han sido fortalecidos así:

**Tabla 73. Acciones para el fortalecimiento de Planes Nacionales**

SRC	Fecha	Acción
ANMUCIC <sup>227</sup> NACIONAL	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 300.000.000 (caracterización de mujeres, reactivación de las organizaciones municipales y regionales).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 330.157.019 (caracterización, realización de asambleas municipales y departamentales, apoyo en tres encuentros de la Junta Directiva Nacional).
ANUC	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 300.000.000 (rediseño y fortalecimiento de herramientas y mecanismos de comunicación, gestión de propuestas para

<sup>225</sup> Consultada la ficha técnica del indicador en SIPO se observa que su medición incluye los Planes nacionales de SRC “constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, partidos y movimientos políticos y sociales en particular los de oposición, sindicatos, organizaciones de derechos humanos y organizaciones del sector religioso que se encuentran aprobados a diciembre 31 de 2017”. (SIPO – DNP, 2020). Se aclara que la ficha técnica no especifica que son planes nacionales.

<sup>226</sup> Resoluciones 948 y 1092 de 2017, expedidas por la UARIV.

<sup>227</sup> La Procuraduría con el apoyo de la Cooperación Internacional, se encuentra realizando un Estudio de Caso con este SRC, con el fin de verificar, entre otras cosas, el impacto de estas acciones de fortalecimiento.

SRC	Fecha	Acción
CONCEJALES Y DIPUTADOS	2017	la reparación al daño político y social, estrategias para la reparación del daño organizativo, proyección para la reparación al daño económico y al paisaje campesino, promoción del enfoque diferencial de género y generacional). Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 397.874.489 (Proyecto Educativo Institucional (PEI) de la Escuela Nacional de Formación Campesina (ENFOCA), estructuración y realización de dieciséis 16 ferias de dignificación campesina y desarrollo de programas virtuales de liderazgo).
	2018	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 413.335.607 (recopilación de piezas de cultura campesina, elaboración de revista de cultura campesina de, 36 ferias de dignificación campesina, fortalecimiento de las herramientas web y programas virtuales de liderazgo).
	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 313.882.215 (contratación de miembros del SRC para la elaboración de productos que impulsen la implementación de acciones del PIRC, campaña de comunicaciones, recuperación y difusión de la memoria histórica, manual con normas sobre derechos de los campesinos, estrategia de promoción para la preservación y restablecimiento de los lazos de la vida campesina, producción de tres documentales, divulgación de campañas).
	2016	Tres Rs. de fortalecimiento cada una por \$ 100.000.000 (Recuperación de los espacios autónomos de las Federaciones y Confederaciones para la divulgación de funciones y temas de interés público, recuperación de canales de comunicación y toma de decisiones y fortalecimiento de la capacidad operativa).
	2017	Dos Rs. de fortalecimiento por \$ 139.629.678 y \$ 111.639.074 (tres foros con federaciones regionales, acompañamiento a 11 Asambleas Departamentales, desarrollo de encuestas e instrumentos participativos, rediseño del sitio web, foro nacional de concejales y concejales jóvenes, foro sobre perspectivas políticas de los concejos y asambleas departamentales, apropiación de temas en Justicia Transicional, Paz y Víctimas).
CORPORACIÓN NUEVO ARCOIRIS	2019	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 342.998.100 (desarrollo investigativo de contextos socioculturales en las regiones de Costa Atlántica, Antioquia, Eje Cafetero, Suroccidente, Santanderes y Bogotá, reactivación del Programa Territorio, Paz y Desarrollo, estrategias de comunicaciones, construcción de un Plan de Seguimiento y Monitoreo por Resultados, donde se hará la evaluación de los proyectos adelantados).
REDEPAZ	2016	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 150.000.000 (contratación de servicios técnicos y personal requerido en el Plan Operativo de Actividades, cuatro encuentros sectoriales, boletines informativos, alistamiento de la Asamblea General de Redepaz, posicionamiento de la página web).
	2017	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 356.170.992 (creación de contenidos comunicativos, visibilización en medios de comunicación regionales y nacionales, fortalecimiento de comunicaciones internas y externas).
	2018	Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 383.276.000 (alistamiento de talleres municipales y veredales, jornadas de reflexión y acción simbólica en cada uno de los cinco nodos, encuentro departamental de reconciliación,

SRC	Fecha	Acción
	2019	sistematización de la Cartilla de la Reconciliación, promoción y difusión del proyecto “Yarumal Piloto de Reconciliación”, fortalecimiento de estrategias pedagógicas, apoyo en material publicitario de la Semana por la Paz 2018. Rs. de fortalecimiento por valor de \$ 385.196.000 (cuatro encuentros sectoriales en Pedagogías por la paz para niños y niñas, Jóvenes constructores de paz, Mujeres tejedoras de paz y, Territorialidad para la paz, elaboración de boletines informativos).

Fuente: UARIV. Marzo 2020. Elaboración CSMLV.

Se observa que el Plan Nacional que presenta un mayor avance es el de REDEPAZ, pues ha implementado el 56% de su PIRC, el cual fue aprobado en septiembre de 2005 y contiene 39 acciones. ANUC aprobó su PIRC en marzo de 2016, contiene 78 acciones y presenta un avance de 36%. El PIRC de Concejales y Diputados está aprobado desde abril de 2016, cuenta con 24 acciones y el 17% se encuentran implementadas. ANMUCIC aprobó su PIRC en marzo de 2016, cuenta con 68 acciones y ha implementado el 6% y, el último Plan Nacional aprobado es el de la Corporación Nuevo Arco Iris en septiembre de 2019, contiene 71 acciones y no se ha implementado ninguna. De las acciones para fortalecer los planes nacionales de reparación colectiva, ninguna se ha adelantado con SRC étnicos (actualmente se encuentran incluidos cuatro SRC étnicos nacionales y de esos solo el Pueblo Rrom se encuentra en fase de implementación del PIRC).

El PMI también propone medir el porcentaje de espacios en los que participan las mujeres, a través del indicador (E.G.1) *Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados*, para lo cual se estableció una meta anual 100 espacios desde al año 2018 al 2022. Este indicador se mide por el número de reuniones o espacios en los que participaron las mujeres, de lo cual se tiene que en 2018 y 2019 se implementaron todos los espacios, mientras que para el 2020 la UARIV informa que se han presentado dificultades por causa de la emergencia sanitaria (COVID-19), pero que sin embargo, se han promovido convocatorias para apoyar la participación de las mujeres, en los Comités de Impulso del Sujeto de Reparación Colectiva<sup>228</sup>. El desarrollo de estos espacios

<sup>228</sup> La UARIV informa que los grupos de apoyo están definidos “como un grupo de personas representativo del Sujeto de Reparación Colectiva étnico, responsable de dinamizar el proceso y es el interlocutor con la Unidad para las Víctimas, otras instituciones y organizaciones del sector civil. El grupo de apoyo y acompañamiento podrá tomar el nombre que la comunidad prefiera y contará con la participación de las autoridades tradicionales, líderes y lideresas representativos de la comunidad. Vale la pena destacar que, durante la quinta jornada de la Fase de Alistamiento, se propone al sujeto colectivo que la conformación de estos grupos garantice la diversidad de sus liderazgos y su población, incluyendo la representación de sujetos de especial protección constitucional que hagan parte del colectivo” Rta. Radicado: 202072016946301. 23/07/2020.

contribuye a mejorar la calidad de vida de las mujeres de los SRC y a la superación de brechas de desigualdad (SIIPO, 2020) porque:

- i) Posibilitan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres frente al reconocimiento y la defensa de sus derechos.
- ii) Generan mayor visibilización de las mujeres que integran los SRC potenciar su participación en escenarios comunitarios, políticos y sociales.
- iii) Garantizan la participación de las mujeres en espacios políticos, sociales y comunitarios, así como visibilizan sus capacidades y desarrollo de habilidades para ejercer liderazgo dentro de sus comunidades, y así ampliar y promover el conocimiento, la identidad y reconocimiento de capacidades y habilidades en beneficio de estas.
- iv) Promueven el reconocimiento de las mujeres como sujetos políticos con incidencia en la implementación del Programa de reparación colectiva y al mismo tiempo, el fortalecimiento de su autonomía, capacidad en resolución de conflicto y la transformación de sus proyectos de vida.

Adicionalmente, la UARIV reporta que a la fecha hay conformados 377 Comités de Impulso, de los cuales, el 35% (135) están conformados en su mayoría por mujeres, y el 10% (14) están integrados solo por mujeres. De los 135, 46 corresponden a SRC étnicos y 89 a SRC no étnicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID-19, algunas de las acciones y procesos propios de la implementación de cada una de las fases de la ruta de reparación colectiva puede verse afectada, por lo que es importante que el Gobierno Nacional, ponga en marcha estrategias para avanzar sin que se genere un riesgo para las comunidades y que una vez superada la emergencia, se retomen con mayor fuerza los procesos que estaban pendientes y lo que se vieron afectados.

## 2. Rehabilitación psicosocial

El Acuerdo establece que a través del *Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no Repetición*, se desarrollarán procesos comunitarios con el fin de generar “proyectos de vida futuros en común, fortalecer la confianza entre los ciudadanos y en las instituciones, y lograr una convivencia pacífica restableciendo las relaciones de confianza entre las autoridades públicas y las comunidades, y promover la convivencia al interior de las

comunidades”.

La Procuraduría advierte que este Plan no ha sido aprobado formalmente y preocupa que el indicador del PMI (E.405) *Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición, implementado*, reporta un avance del 100% para el año 2019. Si bien el Gobierno ha presentado informe con las líneas de acción previstas para este Plan, se limita a señalar el proceso de gestión y alistamiento técnico para su formulación y no a informar sobre su implementación.

El Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) ha informado un avance en tres momentos: i) diseño y conceptualización del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición; ii) validación territorial de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria; y iii) adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición. Sin embargo, la Procuraduría advierte que no se cuenta con mayores avances en el último año. En este sentido, reitera la urgencia de su aprobación, pues se ha prolongado el incumplimiento de las entidades responsables frente a lo previsto en el Acuerdo de Paz, lo que resulta esencial para avanzar en la creación de espacios de diálogo comunitario e iniciativas locales de reconciliación y dignificación.

En cuanto al indicador (E.452) *Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados*, preocupa que no se reporten avances cuantitativos en el indicador del PMI ni en la vigencia 2019, ni en la del 2020. De la información suministrada por el MinSalud, se observa que en relación con la meta de 12.000 víctimas atendidas para el año 2019 se atendieron solo 5505, lo que corresponde a un 45.8% de avance. Comparando esta cifra con las 145.155 víctimas atendidas en el país, se puede afirmar que los datos de cobertura para zonas rurales siguen en niveles mínimos (3.7%) en comparación con la atención psicosocial en las ciudades y centros poblados.

Con el fin de fortalecer las medidas de rehabilitación, se estableció un indicador específico con relación a los *Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento Psicosocial en funcionamiento* (E.318). Los datos suministrados en SIPO evidencian que para la vigencia 2018, se observa un avance del 100% frente a la meta establecida para dicho año. En cambio, para el 2019 el reporte cuantitativo evidencia un estancamiento en el avance de la meta al reducir su porcentaje de cumplimiento.

No obstante, de acuerdo con los cálculos realizados, se concluye que el avance de este indicador corresponde a 90,3% y no al 82.35% como se muestra en el SIPO, pues la UARIV informa que son 28 de los 31 CRAV en funcionamiento, los que cuentan con acompañamiento psicosocial. Para el año 2019, la Unidad para las Víctimas no logró disponer lo necesario para garantizar la atención psicosocial en los tres CRAV adicionales, que se tenía proyectado. Es preciso aclarar que, atendiendo la situación de Emergencia Económica, Social y Ecológica por COVID-19, fue necesario cerrar el canal de atención presencial y fortalecer los canales de atención telefónico y virtual.

Por otra parte, el reporte del indicador (E.G2) *Mujeres víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos*, muestra información relacionada con el establecimiento de las metas para el cuatrienio. Respecto al año 2019 la meta era de 48.000 mujeres atendidas y para el año 2020 de 60.000. El porcentaje de avance de este indicador en el año 2019 fue de 142.52% en tanto se atendieron a 64.409 mujeres víctimas del conflicto, cumpliendo anticipadamente la meta establecida. El año 2020 no tiene información relacionada con el avance cuantitativo.

En cuanto al avance cualitativo frente a las mujeres víctimas de violencia sexual, se evidencia que el MinSalud acogió a la recomendación de implementar programas de salud en los que las víctimas de violencia sexual puedan tener un trato diferenciado que incluya, no solo atención en salud, sino también en recuperación emocional. Así mismo, se observa que el MSPS ha desarrollado las orientaciones metodológicas que conducen a la atención con criterios de calidad y enfoque psicosocial requerido. En este sentido, se viene realizando la atención psicosocial a víctimas de violencia sexual, en virtud del artículo 24 de la Ley 1719 de 2014, a través del PAPSIVI con atenciones diferenciales mediante procesos adecuados a sus necesidades particulares.

Se resalta que para el año 2020, el MinSalud ha desarrollado un conjunto de actividades que cualifican el avance de este indicador en los siguientes aspectos: i) jornadas de asistencia técnica a los referentes de atención psicosocial de las entidades territoriales del país; ii) preparación conjuntamente con la OIM del foro: “Experiencias acerca de la rehabilitación como medida de reparación en salud y las violencias sexuales en el conflicto armado”; iii) elaboración de propuesta de acciones prioritarias para el abordaje integral de mujeres con hijos e hijas por violencias sexuales en el conflicto armado; y iv) elaboración del informe en 2019 del avance en el cumplimiento del plan de trabajo del Auto 737 del 2017, orden 10

sobre la focalización y atención psicosocial de mujeres víctimas de violencias sexuales en el conflicto armado.

No obstante, el desarrollo de estas actividades relacionadas con la atención psicosocial a mujeres víctimas, preocupa que las mismas no contribuyen de manera directa a aumentar la cobertura pública, el despliegue territorial y la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, incluyendo especialmente, a mujeres víctimas de violencia sexual y víctimas mujeres pertenecientes a grupos étnicos. Para terminar, preocupa que en el SIPO no se encuentre información alguna relacionada con el indicador (E.E.4) *Porcentaje de víctimas indígenas, NARP, Rrom que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635 en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud para víctimas indígenas*. Para este indicador no existe ficha técnica y no se han establecido metas, lo que impide verificar el porcentaje de avance en términos cuantitativos.

### 3. Procesos colectivos de retornos

El retorno y la reubicación, además de ser un derecho de las víctimas de desplazamiento forzado<sup>229</sup>, son dos de los escenarios de las soluciones duraderas<sup>230</sup>, en donde se implementan los planes, programas y proyectos, para superar las afectaciones del conflicto. El Acuerdo de Paz, en su punto 1, resalta el propósito del Gobierno Nacional y de las FARC-EP para garantizar “el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento” (Mesa de Conversaciones, 2016)<sup>231</sup>. En esta línea, en el punto 5 establece que “el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en situación de desplazamiento”, en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, para lo cual se pondrán en marcha medidas que deben tener en cuenta unos elementos<sup>232</sup> que incluyen: i) la priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas PDET; ii) su articulación

---

<sup>229</sup> Según lo establecido en la Ley 1448/11. Art. 28. Derechos de las Víctimas. Núm. 8.

<sup>230</sup> La tercera es integración local.

<sup>231</sup> AFP: Punto 1: “1.1.7. Restitución: el Gobierno Nacional y las FARC-EP comparten el propósito de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento. Para ello se pondrán en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 “Víctimas”.”

<sup>232</sup> 1. Identificación de territorios, 2. coordinación interinstitucional, 3. seguridad en los territorios para el retorno y, 4. Fortalecimiento de los defensores comunitarios.

con distintos planes y proyectos<sup>233</sup>; iii) la implementación de medidas para garantizar los derechos a la vida e integridad personas; y iv) el fortalecimiento de las funciones de protección y promoción de los DD.HH del Programa de Defensores Comunitarios para su acompañamiento efectivo (Mesa de Conversaciones, 2016).

Al respecto, el PMI incluye seis indicadores, de éstos, dos son étnicos y uno de género. La fórmula y fuentes para la medición de algunos no permiten identificar avances en el cumplimiento de los propósitos del Acuerdo, ni la efectividad de la respuesta estatal para el acompañamiento a procesos de retorno o reubicación. Por ejemplo, el indicador (E.394) *Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas*, se mide con las apreciaciones de seguridad emitidas, sin embargo, esto no se traduce efectivamente en medidas de seguridad implementadas. Lo anterior, teniendo en cuenta que las percepciones de seguridad son un insumo para la emisión del concepto de seguridad. Se considera que para efectos de medir el propósito del Acuerdo en este indicador, resulta de mayor utilidad si la medición se realiza con base en los planes de acompañamiento para la población desplazada, los cuales deben ser diseñados por la Fuerza Pública, una vez se emite concepto de seguridad favorable (UARIV, 2017).

En el mismo sentido, el indicador (E.324) *Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación*, se mide con base en planes formulados y no en planes implementados, lo que no permite determinar si efectivamente se han implementado acciones de los planes, los cuales presentan demoras en su implementación<sup>234</sup>.

Adicionalmente, la medición de algunos indicadores no permite identificar si las metas establecidas resultan suficientes frente a la demanda. A la fecha de elaboración de este informe, se identifican 310 planes de retorno<sup>235</sup>, que corresponden al mismo número de comunidades (67 étnicas y 243 no étnicas), en jurisdicción de 106 municipios PDET, de los cuales 305 están formulados (UARIV, 2020). Llama la atención que para los indicadores (E.324) *Comunidades acompañadas en su proceso de retornos o reubicación* y (E.G.3) *Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género*, la

---

<sup>233</sup> “En particular los PDET, los planes de vivienda rural y aguas, las medidas de generación de acceso a tierras, generación de ingresos, fomento a la economía campesina y los programas de limpieza y descontaminación del territorio de MAP, AEI y MUSE o REG, así como con los procesos de restitución de tierras” AFP (P. 183).

<sup>234</sup> Hay comunidades que retornaron a principios de los años 2000, cuyos planes de retornos fueron formulados hace más de 7 años y aún se encuentran en implementación.

<sup>235</sup> Equivalen al 40% del total de los planes de retornos en todo el país (776), en 292 municipios

UARIV reportó los mismos 10 planes de retornos formulados en 2019, sin embargo, tan sólo cinco están en municipios PDET.

En cuanto al indicador (E.E.5) *Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad*, la UARIV informa de acciones de distinta índole adelantadas en aproximadamente 28 comunidades, que no corresponden con la descripción del indicador, pues no especifica el número de planes formulados, concertados y en implementación. Se resalta que ninguna de éstas coincide con las comunidades étnicas focalizadas en el Acuerdo de Paz<sup>236</sup>. Del análisis de la información, la Procuraduría identifica acciones implementadas en 13 comunidades étnicas en zonas PDET, de las cuales 11 tienen plan de retorno (UARIV, 2020).

Respecto al indicador (E.E.13) *Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio*, aunque la UARIV reporta un porcentaje elevado de cumplimiento<sup>237</sup>, no es claro con base en qué programas se está realizando la medición, pues a la fecha de corte para este informe, ninguna de las comunidades priorizadas cuenta con plan de retorno (UARIV, 2020).

En cuanto a los elementos que deben incluir las medidas para garantizar los retornos:

*Identificación de territorios:* La UARIV presenta gestiones orientadas a la priorización de los planes de retornos y reubicación en las zonas en las que se implementan los PDET, como la articulación con la Consejería para la Estabilización y Consolidación Territorial, la ART y otras entidades<sup>238</sup>, “para avanzar en la implementación de las iniciativas del Pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Paz” (UARIV, 2020). En estos escenarios también se han adelantado acciones de articulación con entes territoriales para que se prioricen iniciativas de dicho Pilar<sup>239</sup>. Es necesario verificar si en los planes de desarrollo de Alcaldías y Gobernaciones, así como en los planes de acción de las entidades del orden nacional, se

---

236 “Como un gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, el Gobierno Nacional, las FARC-EP y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos se comprometen a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge Resguardo Cañaverál, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó y Jiguamiandó” (AFP P. 208) (Negrilla fuera del texto).

<sup>237</sup> 2017: 100%, 2018: 86% y 2019: 75%.

<sup>238</sup> Dentro de las entidades con acciones del Pilar 8 que pueden implementar desde su misionalidad con las que se ha realizado articulación están: Agencia Reincorporación y Normalización, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Agencia de Renovación del Territorio, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Deporte, Oficina Alto Comisionado para la Paz, Ministerio de Cultura, Centro Nacional de Memoria Histórica y Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (Rta. UARIV Rad. No. 202072011515191 del 29/05/20)

<sup>239</sup> La PGN ha tenido conocimiento de firma de cartas de intención por parte de los Alcaldes Municipales, para destinar recursos para la implementación de proyectos relacionados con alguno de los componentes del a Ley 1448/11, incluyendo retornos y reubicaciones (Rta. UARIV Rad. No. 202072011515191 del 29/05/20).

priorizaron iniciativas que están relacionadas con los planes de retorno y reubicación, y si se materializan las obras, planes, programas y proyectos que contribuyan a la consolidación de los procesos y la consecuente superación de las afectaciones del conflicto. En todo caso, es importante anotar que el alcance de los planes de retorno excede en mucho los contenidos del pilar 8, por lo que es fundamental avanzar en la implementación de medidas que garanticen el acceso de las comunidades retornadas a bienes y servicios públicos para garantizar el goce efectivo de derechos.

*Coordinación interinstitucional:* La UARIV reporta 824 acciones de planes de retorno y reubicación relacionadas con 340 iniciativas (1% del universo), distribuidas en los 8 pilares así (Rta. UARIV correo electrónico del 21/08/20):

**Tabla 74. Distribución por pilar de las iniciativas PDET que se relacionan con acciones de planes de retorno y reubicación**

Pilar	Iniciativa
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	6
2. Infraestructura y Adecuación de Tierras	25
3. Salud Rural	29
4. Educación Rural y Primera Infancia Rural	67
5. Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	30
6. Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	24
7. Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	20
8. Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	139
<b>Total general</b>	<b>340</b>

Fuente: UARIV. 21 de agosto de 2020

La Procuraduría identificó que el 62% (193) de los planes de retornos en zonas PDET tienen al menos 1 acción relacionada con iniciativas PDET, cifra que resulta insuficiente frente al universo de acciones que pueden contener los 310 planes actualmente formulados o aprobados en estas zonas<sup>240</sup>. Cabe señalar que la cifra de acciones de incluidas en los PATR es significativamente menor respecto a la reportada el año pasado que fue de 1.856<sup>241</sup>.

*Seguridad en los territorios para el retorno:* Si bien es cierto se han establecido procesos y procedimientos para la verificación del principio de seguridad<sup>242</sup>, se presentan cuellos de

<sup>240</sup> Actualmente no es posible determinar exactamente cuántas acciones contienen los planes formulados y aprobados, debido a que esta información se encuentra dispersa por comunidad, sin embargo, se identificaron 88 planes con aproximadamente 2.114 acciones, lo que equivale a un promedio de 25 acciones por plan. A partir de este promedio se establece que los 310 planes pueden contener alrededor de 7.750 acciones. Las acciones que coinciden con iniciativas PDET equivalen tan solo al 10% de esta cifra.

<sup>241</sup> A 15 de marzo de 2019.

<sup>242</sup> como la Directivas Permanentes 026/14 y 20/15 del Ministerio de Defensa y la Guía Operativa para la Verificación del Principio de Seguridad en Procesos de Retornos y reubicación (UARIV 05/10/17)

botella que afectan la emisión/actualización de los conceptos de seguridad en el marco de los CJT<sup>243</sup>. Del análisis de la información remitida por la UARIV, la Procuraduría identifica que en los 170 municipios PDET, 99 tienen su concepto de seguridad vencido<sup>244</sup>, lo que implica que no se atienden las solicitudes de retorno o reubicación a estas zonas. A la fecha de elaboración de este informe no es posible determinar cuántos cuentan con concepto de seguridad no favorable. En cuanto a los planes de acompañamiento para la población retornada y reubicada que debe diseñar la Fuerza Pública <sup>245</sup> <sup>246</sup>.

*Fortalecimiento de los defensores comunitarios:* En el año 2018, la Defensoría del Pueblo, calculó que se requerían \$2.347.500.000 adicionales (valor anual), para garantizar el acompañamiento efectivo a procesos de restitución de tierras, retorno y reubicación, en los términos que establece el AFP, los cuales no han sido asignados por el Gobierno Nacional. No obstante, con recursos de cooperación Internacional (Unión Europea y Suecia) y ficha de inversión de víctimas, ha avanzado en el fortalecimiento del programa de defensores comunitarios, particularmente en comunidades en zonas PDET aledañas a los ETCR (Defensoría del Pueblo, 2020).

La garantía del derecho al retorno o la reubicación implica un proceso complejo que se prolonga en el tiempo. Se trata no sólo de superar las afectaciones del conflicto sino de transformar las condiciones de vida de las comunidades, garantizando el goce de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos. Si bien es cierto se han realizado ajustes a la Política Pública de Retornos y Reubicaciones<sup>247</sup>, persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en este derecho de la población desplazada<sup>248</sup> y la oferta institucional continúa siendo insuficiente<sup>249</sup>.

La experiencia del SNARIV en la ejecución de planes, programas y proyectos en procesos de retornos y reubicación, permite identificar lecciones aprendidas, que deben ser consideradas por la ART en el diseño y ajuste de los procesos y procedimientos establecidos

---

<sup>243</sup> Relacionados con: i) La convocatoria por parte de los entes territoriales del CJT para la aprobación del concepto de seguridad y ii) La presentación de las percepciones de seguridad por parte del a fuerza pública, como insumo para los CTJT.

<sup>244</sup> A 22 de julio de 2020 (información remitida por la UARIV a través de correo electrónico).

<sup>245</sup> De conformidad con la Guía para la Verificación del Principio de Seguridad, una vez se emite concepto de seguridad favorable, “la Fuerza Pública debe construir un plan de acompañamiento para la población RyR”. P. 3

<sup>246</sup> Espacio Técnico UARIV, PGN, CGR y DP, 18/06/20.

<sup>247</sup> i) La Resolución 3320 de 2019 (Protocolo de Retornos y Reubicaciones), ii) estrategia de asistencia técnica a entidades territoriales, EEA, iii) Estrategia de coordinación interinstitucional, iv) ruta de articulación grupo RR y DGI (estrategia nuevos mandatarios).

<sup>248</sup> Particularmente aquellas relacionadas con: i) las fallas en la estrategia de corresponsabilidad, que impiden la disponibilidad de recursos, ii) la falta de articulación entre las entidades del SNARIV, iii) debilidad y falta de integralidad de las estrategias de acompañamiento y, vi) los problemas de diseño de la medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados (CSMLV, “Sexto informe de seguimiento al Congreso de la República 2018 – 2019”. P. 108).

<sup>249</sup> En lo que respecta particularmente a esquemas especiales de acompañamiento, vivienda, generación de ingresos, acceso a tierras. La baja capacidad institucional de los entes territoriales.

para la ejecución de las iniciativas PDET, de manera que en el marco del Acuerdo de Paz se logren avances para la superación del ECI. Al respecto, la implementación de acciones de los planes de retorno y reparación tiene cuellos de botella relacionados con afectaciones del conflicto<sup>250</sup>, los cuales permiten prever las dificultades que enfrentarán la ejecución de las iniciativas PDET.

Preocupa que dentro de los criterios de priorización de proyectos para el acceso de recursos, prevalezca el criterio de las iniciativas PDET sobre las acciones de los planes de retorno y reubicación, como se observa para OCAD/PAZ<sup>251</sup>. A lo cual se suma la escasa coincidencia entre las acciones de los planes con las iniciativas PDET. Por lo que, se considera necesario: i). verificar la idoneidad de los ajustes realizados en el nuevo protocolo de retornos y reubicaciones; ii). Incrementar los esfuerzos de articulación entre la UARIV y la ART para garantizar la inclusión de las acciones de los planes en la hoja de ruta y de esta manera, su priorización en el corto y mediano plazo; y iii). ajustar los procesos y procedimientos de priorización para el acceso a recursos, de manera que también se incluyan los proyectos relacionados con acciones de dichos planes.

#### 4. Reparación a víctimas en el exterior

En cumplimiento del Acuerdo, el Gobierno debe fortalecer “el programa de reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de retorno acompañado y asistido”. Esto, teniendo en cuenta que con el Acuerdo de Paz, se esperaba que las víctimas tuvieran la oportunidad de regresar al país.

Actualmente, en el Registro Único de Víctimas - RUV se encuentran incluidos 25.355 connacionales, que están ubicados principalmente en Ecuador, Canadá y Venezuela. Estas víctimas pueden acceder a las medidas de satisfacción, restitución de tierras, indemnización administrativa, retornos y reubicaciones.

---

<sup>250</sup> En la implementación de acciones relacionadas con obras de infraestructura, particularmente de salud, educación, social y comunitaria se han presentado cuellos de botella como: 1. La situación jurídica de predios y 2. No cumplimiento de criterios para viabilidad como: i) # suficiente de NNA matriculados para aprobar la reconstrucción de una IE o ii) # personas afiliadas a la EPS para la reconstrucción de puestos o centros de salud, situaciones que se derivan de la desocupación de los territorios por el desplazamiento forzado.

<sup>251</sup> Para el acceso a recursos de OCAD/Paz por ejemplo, en el “Concepto Verificación de Requisitos para la Viabilización de Proyectos del Sistema General de Regalías”, uno de los requisitos es un certificado escrito en el que se determina la concordancia del proyecto con el PMI (Cod. G330), sin embargo, no se incluye requisito relacionado con acciones de planes de retornos o reubicaciones. El certificado de relación con una iniciativa PDET los expide la ART.

Frente al derecho al retorno, la UARIV reportó un total de 1.606 solicitudes acompañadas para el regreso al país, desde 2017 hasta el 31 de marzo del año en curso.<sup>252</sup> Se destaca que las solicitudes han aumentado sustancialmente desde la firma del Acuerdo, pues antes de 2017, sólo se habían acompañado 219 solicitudes.

La Procuraduría reconoce como un avance que el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, adoptado mediante la Resolución 3320 de 2019, incluya medidas diferenciadas para aquellas víctimas que retornan desde el exterior, reconociendo que “para el caso de víctimas de desplazamiento forzado provenientes del exterior, el acompañamiento incluye acciones particulares relacionadas con: i) el alistamiento del traslado hacia territorio nacional; ii) atención preferencial inmediata tras el retorno a Colombia; y iii) las características del núcleo familiar que retorna” (Anexo técnico 2.10). En este sentido, se adoptan las siguientes medidas:

- La colocación de un giro prioritario de atención humanitaria sin que medie un proceso de medición de carencias (artículo 9).
- La posibilidad de que espacios institucionales, como la Mesa técnica de sostenibilidad del principio de dignidad, sesionen de manera específica para abordar el acompañamiento a víctimas provenientes del exterior (artículo 39).
- El deber de concurrencia entre a UARIV y la Cancillería, para fortalecer las acciones de alistamiento previas al retorno, con el fin de informar a los connacionales de los principios de voluntariedad, dignidad y seguridad, para orientar una decisión consiente e informada sobre el retorno al país, previendo la identificación de necesidades referentes a nacionalización de hijos nacidos en el exterior, regularización de familiares extranjeros que acompañen el retorno, convalidación de títulos obtenidos en el exterior, continuidad de tratamientos médicos iniciados en el exterior o traslados de cotizaciones en regímenes laborales en el exterior. (Anexo técnico 2.10).
- La ruta de acompañamiento individual cuenta con medidas diferenciadas para las víctimas provenientes del exterior en la caracterización del hogar, la verificación de los principios, la medición de superación de situación de vulnerabilidad, la priorización de la oferta institucional (Anexo técnico 4.2.1)

---

<sup>252</sup> Es necesario precisar que “el acompañamiento inicia cuando la persona pone en conocimiento de la Unidad para las Víctimas su intención de retorno (con previo aviso) o su retorno efectivo (sin previo aviso)”. UARIV, Respuesta Séptimo informe Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Pág 255

No obstante, preocupa a la Procuraduría que, persisten las dificultades planteadas en el informe anterior, relacionada con la insuficiencia de recursos para el acompañamiento a los retornos, las falencias en los sistemas de información y el limitado acceso a la oferta institucional. Respecto a la contribución para la estabilización socioeconómica y sostenibilidad del retorno y la reubicación de los connacionales, la UARIV reportó que, desde el 2017 al 31 de marzo de 2020, fueron entregados solo 114 (33,3%) Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar, a pesar de que 433 hogares cumplían con los criterios establecidos en el artículo sexto de la Resolución 434 del 2016. Esta oferta ha estado destinada a atender las necesidades referentes a generación de ingresos y trabajo, y no ha habido ninguno dirigido a complementar la oferta en vivienda, seguridad alimentaria o con carácter mixto. (CSMLV, 2020). En cuanto a la medida de indemnización, la UARIV informó que desde 2017 se han indemnizado a 1.701 víctimas connacionales, de esas, entre el 2019 y el 31 de marzo de 2020 se indemnizaron a 91. Los principales países en los que se encuentran ubicadas las víctimas connacionales indemnizadas son Ecuador, Estados Unidos y España, en los que la UARIV realizó 404 giros a 397 víctimas. (CSMLV, 2020).

## B. Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva

De acuerdo con lo establecido por el PMI, el indicador *Porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad* (E.311), estaba proyectado para cumplirse entre 2017 y 2019 bajo la responsabilidad de la UARIV. Sin embargo, esta entidad solicitó al DNP modificar la responsabilidad del reporte del indicador para que quedara en cabeza de la OACP teniendo en cuenta que: i) el acuerdo estipula que estos actos deben ser coordinados por la Conferencia Nacional Episcopal, con el apoyo de Diálogo Intereclesial por la Paz (DIPAZ) y otras iglesias<sup>253</sup> y ii) la OACP tiene la responsabilidad de la interlocución para el desarrollo de estos actos (UARIV, 2020).

Este indicador no cuenta con ficha técnica, meta, ni reporte de avance en su cumplimiento. No obstante, la Procuraduría solicitó información al respecto, tanto a la UARIV como a la OACP. En su respuesta la UARIV reportó que acompañó siete actos tempranos<sup>254</sup>,

---

<sup>253</sup> Numeral 5.1.3.1. “actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva del acuerdo final”

<sup>254</sup> UARIV: i) Comunidad de Bojayá (Chocó – septiembre 2016 - SRC), ii) Comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia – septiembre de 2016 - SRC), iii) Granada (Antioquia – septiembre 2017 - SRC) iv) Diputados del Valle (diciembre 2016), v) Atentado Club El Nogal (mayo 2017), vi) Remedios (Antioquia – abril 2018) y vii) Anorí (Antioquia – octubre 2018). (Rta. UARIV Rad. No. 20207207080851 del 17/04/20. Numeral 6, P. 38)

mientras que la OACP reportó un total de nueve<sup>255</sup> y tres actos de reconciliación y contribución a la verdad<sup>256</sup>, uno de estos reportado por la UARIV como acto temprano.

De acuerdo con la información antes mencionada, cinco de estos actos coinciden con SRC, pero ninguno con medidas de sus PIRC, pues revisados los Planes estos no contiene medidas relacionadas con reconocimiento de responsabilidad<sup>257</sup>.

Cabe señalar que la UARIV reportó que a diciembre 31 de 2019 se identificaron 18 acciones de reconocimiento de responsabilidad en los PIRC de 16 SRC<sup>258</sup> (UARIV, 2020), a las que se suman las eliminadas o modificadas en las “acciones de mejora” de los PIRC<sup>259</sup>. Por lo que se considera necesario que se incrementen los esfuerzos de articulación entre el SNARIV y el SIVJNRN, particularmente entre la UARIV y la CEV para que se identifiquen las medidas de los PIRC que sea posible implementar a través de actos de reconciliación y acciones concretas de contribución a la reparación.

### C. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas

El PMI estableció dos indicadores (E.405) *Informe de análisis sobre el resultado del amplio proceso participativo elaborado* y (E.332) *Documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, presentado*, para fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, adecuándola a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y asegurar que contribuyera de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Si bien el Gobierno informó que realizó un proceso amplio y participativo, del cual se entregó un Informe de análisis, la

---

<sup>255</sup> i) Bojayá, ii) Unión Patriótica, iii) Comunidad La Chinita, iv) Diputados del Valle, v) Atentado Club El Nogal, vi) Caso Oscar Orlando Bueno Bonnet (Saravena – Arauca), vii) Masacre de Nueve Concejales de Rivera (Huila), viii) Masacre Pueblo Awá en Barbacoas (Nariño), y ix) Toma de Mitú por parte de las FARC-EP (Vaupés - SRC),

<sup>256</sup> i) El Placer (Putumayo), ii) Remedios (Antioquia) y iii) Mesetas (Meta)

<sup>257</sup> i) Comunidad de Bojayá (Chocó – Septiembre 2016, realizada antes de la aprobación del PIRC), ii) Comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia – Septiembre de 2016, plan aprobado en 2014, no cuenta con medida de reconocimiento de responsabilidad de FARC), iii) Granada (Antioquia – septiembre 2017, plan aprobado en 2014, no cuenta con medida de reconocimiento de responsabilidad de FARC), iv) Masacre de Nueve Concejales de Rivera (Huila – SRC Concejales y Diputados, no coincide alguna medida del PIRC), v) Toma de Mitú por parte de las FARC-EP (Vaupés – SRC en diagnóstico del daño, no cuenta con PIRC). (UARIV. Matriz General SRC 31 de marzo 2020)

<sup>258</sup> Medidas de satisfacción: 14, medidas de GNR: 2 y medidas de restitución: 2. En los siguientes SRC: 1. Comunidad de Libertad, 2. Comunidad del Corregimiento de Juan Frio, 3. Comunidad del Municipio de La Esperanza, 4. Zona Urbana del Municipio de Argelia, 5. Centro Poblado La Balsita, 6. Comunidad de los Corregimientos de Turbay y El Mohán, 7. Vereda Caucheras, 8. El Salado - El Carmen De Bolívar, 9. AFROMUPAZ, 10. ANMUCIC (El Zulia Norte De Santander), 11. Universidad de Córdoba, 12. El Placer, 13. Comunidad Afro de Bellavista, 14. La Gabarra, 15. La Comunidad del Área Urbana del Municipio de Tibú, 16. Zona Rural de Ovejas (Seis Veredas: Medellín, La Coquera, Borrachera, Nueva Colombia, El Palmar, San Francisco).

<sup>259</sup> La UARIV reportó medidas modificadas en 16 SRC (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841 del 15/05/20). En el seguimiento a los procesos de ajuste de los PIRC aprobados antes de la expedición del Modelo de Reparación Colectiva (Resolución 3143/18), la PGN ha identificado por lo pronto que se eliminaron 7 medidas de reconocimiento de responsabilidad, 1 de sanción a responsables, 4 relacionadas con informes de avance a investigaciones y acceso a oferta institucional de la Fiscalía General de la Nación y 1 de rectificación en medios, de los PIRC de 10 SRC, de los cuales sólo 1 coincide con los 16 que reporta la UARIV. (UARIV, Rta. Rad. 201972012321761 del 16/09/19).

Procuraduría reitera que no puede darse por cumplido lo establecido en el Acuerdo de Paz, toda vez que la modificación normativa se limitó a ajustes operativos, que resultan menores en relación con lo allí previsto, y con la expectativa generada en las víctimas que hicieron parte del proceso (PGN, 2019). Por tal razón se insiste que el proceso amplio participativo sea considerado en los ajustes que se propongan a partir del balance de la Política para Víctimas previsto en el PND 2018- 2022, a propósito de la prórroga y/o modificación de la Ley 1448 de 2011.

En la sesión de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas realizada en Bogotá el pasado mes de marzo, la UARIV explicó que el Gobierno había identificado cinco aspectos que debían ser modificados en la ley (UARIV, 2020a):

- Articulación medidas de indemnización: “Combinación de medidas materiales: al recibir un subsidio de vivienda, de tierras y similares - menor valor de indemnización”
- Priorización de las víctimas en la oferta social – cumplimiento T-025 de 2004: “Retornos y Reubicación: Las personas víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, tendrán prioridad en los programas de oferta social del Estado, en el nivel nacional y territorial”.
- Mayores potestades para la UARIV: “Coordinación SNARIV – obligatoriedad de cumplimiento a directrices”.
- Articulación SNARIV – SIVJRN: “incluir a la Unidad en el sistema e incluir la articulación y coherencia de los dos sistemas”.
- Articulación de los planes con los PDET: “Los planes y programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas que adopten las entidades territoriales deberán tener en cuenta los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

Se aclara que la UARIV en esa oportunidad, no presentó el proyecto de articulado y la exposición fue bastante ambigua. Ante ese panorama, la Procuraduría, como parte de la CSMLV en dos oportunidades, ha solicitado al Gobierno Nacional<sup>260</sup> el balance de la Ley, la propuesta de modificación y el plan de financiación para asegurar la reparación integral de todas las víctimas en un plazo razonable.

---

<sup>260</sup> Requerimientos realizados en marzo y abril de 2020.

Frente a esto, se informó que: i) el Gobierno se encuentra en proceso de construcción del balance de la Ley, sin embargo, con posterioridad a la fecha de corte de este informe la UARIV hizo entrega del Balance al Congreso de la República; ii), frente a la modificación de la ley “no presentará un proyecto de ley con el fin de ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, teniendo en cuenta que actualmente cursa en el Congreso de la República un proyecto de Ley (Proyecto de Ley N° 199, adicionado N° 247 de 2019 - Comisión Primera, Cámara de Representantes) que ha adelantado dos debates y al que solo le restan los debates en el Senado, el cual amplía la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta al año 2031”; y iii) en relación con la financiación de la Ley expresó que se están estudiando las medidas a adoptar para la prórroga de la Ley hasta el año 2031.

Frente a la adhesión al proyecto de ley mencionado, la CMSLV ha expresado tanto al Congreso de la República como al Gobierno Nacional, su “preocupación frente a la inclusión de temas nuevos en el proyecto de ley que ya fue aprobado en la Cámara de Representantes y se encuentra en curso en la Comisión Primera del Senado de la República en virtud de los vicios sobrevinientes por violación de los principios de unidad de materia y consecutividad que deben caracterizar a todo proyecto de ley” (CSMLV, 2020), y le ha recordado al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa que le asiste.

La Procuraduría reitera que no se trata solo de prorrogar la vigencia de la ley, sino de realizar un ejercicio serio de revisión y balance que incluya el costeo de esta, y permita avanzar de manera decidida, en un tiempo razonable, en el restablecimiento de los derechos de las víctimas, asignando los recursos suficientes para ello. Proceso en el cual, como ya se mencionó, debe tenerse en cuenta los resultados del Amplio Proceso Participativo desarrollado en cumplimiento del Acuerdo de Paz.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- En el PMI, 14 indicadores corresponden a las medidas de Reparación integral para la construcción de Paz. Tres de ellos culminaban antes de 2020, uno en 2021 y los otros diez indicadores en 2031. Aunque en el SIPO, seis indicadores no cuentan con reporte actualizado, en su seguimiento la Procuraduría obtuvo información de todos ellos por parte de las entidades responsables. La mayoría de indicadores reporta algunos avances. Sin embargo, llama la atención que en algunos casos, los

indicadores se dan por cumplidos, aunque el objetivo de lo previsto en el Acuerdo no se haya cumplido. Este es el caso del Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición que aún no se ha aprobado y en el PMI figura con cumplimiento del 100%, o el Proceso Amplio de Participación que tenía como finalidad fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas para adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto y se da por cumplida en el PMI, por la remisión de un informe.

- La Procuraduría reconoce algunos avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo: i) 16 sujetos de reparación colectiva han cerrado su proceso con la implementación de sus Planes y ii) se han identificado 1.000 acciones de 69 PIRC que coinciden con 762 iniciativas PDET, por lo que se espera que en el siguiente cuatrienio, se presenten avances significativos en la implementación de estos planes.
- Sin embargo, se considera que aún no se cuenta con resultados contundentes en el fortalecimiento de estas medidas, toda vez que: i) los procesos de reparación colectiva continúan presentando cuellos de botella en su implementación y el 47% de los 755 SRC se encuentran en fase de identificación; ii) las metas previstas en atención psicosocial no evidencian un aumento de cobertura, tal como se estableció en el Acuerdo de Paz; iii) la implementación actual del PAVSIVI muestra una concentración en zonas urbanas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes; iv) el acompañamiento institucional a los procesos de retorno y reubicación no es constante ni integral, lo que dificulta su sostenibilidad; y v) las víctimas en el exterior continúan encontrando obstáculos para el acceso a las medidas de reparación, entre ellas, la posibilidad de un retorno acompañado y asistido.
- La Procuraduría reconoce los avances alcanzados con la realización de los actos tempranos de responsabilidad colectiva, y la contribución de estos actos al trabajo de la CEV. Sin embargo, este órgano señala que es necesario dar trámite a las acciones relacionadas con actos de reconocimiento de responsabilidad que se encuentran en los PIRC en el marco del SVJNR, por lo que se sugiere fortalecer la articulación entre la CEV y la UARIV.
- El Gobierno Nacional realizó un proceso amplio participativo para fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas. A pesar de ello, continúa pendiente su adecuación a las necesidades y oportunidades previstas en el Acuerdo

de Paz, asegurando que esta política garantice la reparación integral de las víctimas en un tiempo razonable y contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. Si bien, el Gobierno Nacional presentó recientemente el balance de la implementación de la Ley de Víctimas, no incluyó el ejercicio de costeo necesario para conocer los recursos que se requieren para garantizar la implementación de la Ley 1448 de 2011, de acuerdo con su nueva vigencia. Tampoco se tiene claridad frente a la inclusión de las propuestas de las víctimas para promover eventualmente una reforma legislativa.

- Algunos de los indicadores (E.MT.3, E.311, E.325 y E.E.4) de la estrategia de Reparación Integral para la Construcción de Paz del PMI, no cuentan con ficha técnica, ni reporte de avance, lo que dificulta el seguimiento. Adicionalmente, se evidenció que las metas de los indicadores de la estrategia de Reparación Integral para la construcción de paz del PMI en su mayoría tienen metas a 2021. La UARIV informa que no se establecieron metas posteriores porque la vigencia de la Ley era hasta ese año. Sin embargo, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C -588 de 2019 ya prorrogó la vigencia inicial, por lo que es importante fijarse metas para años posteriores.
- No se han superado las falencias en la respuesta estatal para los retornos y reubicaciones, lo que conlleva a la persistencia del estado de cosas inconstitucional. Se observa poca coincidencia entre las acciones de los planes de retorno y reubicación con las iniciativas PDET, por lo que es necesario que continúen los esfuerzos en la articulación institucional entre la ART y la UARIV, para que en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz se contribuya con la implementación de los planes de retorno y de reubicación, y se garantice el enfoque transformador de la Política de Reparación Integral a las Víctimas.
- Sin duda alguna la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID-19, suspendió algunos de las acciones y procesos propios de la implementación de cada una de las fases de la ruta de reparación colectiva, y de la implementación de la Política Pública de Retornos y Reubicaciones y, de rehabilitación.
- La Procuraduría reconoce algunos avances en la articulación del SIVJRN, la institucionalidad del punto 1 y el SNARIV, pero aún no se cuenta con resultados que generen avances en la garantía de las víctimas a la verdad, justicia y reparación integral. Éstos resultan incipientes, por lo que no se observa que se esté presentando una aceleración en la implementación de las medidas y acciones que se derivan del

Programa de Reparación Colectiva y los planes de retornos, en el marco de los PATR en los municipios PDET. Se requiere que se incrementen los esfuerzos para que en el marco de la articulación intersistémica se avance en atender las obligaciones del Estado que están consignadas en la Ley de Víctimas.

- Los avances del SNARIV para la superación de las afectaciones del conflicto y en la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, deben ser considerados en la implementación del AFP. El proceso de articulación con el SIVJNR es una oportunidad para superar las dificultades que se han presentado en la política pública que se deriva de la Ley 1448/11. El proceso de articulación requiere esfuerzos para garantizar la participación de las víctimas en general y, en especial a las Mesas de Participación y los Comités de Impulso, en los mecanismos de implementación del AFP.

## Recomendaciones

En el Informe al Congreso del año 2019, se emitieron recomendaciones a la UARIV y a otras entidades del SNARIV para fortalecer la articulación institucional, valorar nuevamente las propuestas de las víctimas para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, promover su participación en los mecanismos del SIVJNR, y realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la Ley 1448 de 2011, con el fin de determinar el plazo y asignar los recursos suficientes para el cumplimiento de los derechos establecidos para las víctimas. Asimismo, se reiteraron varias de las recomendaciones presentadas por la CSMLV en el Sexto Informe. De las 17 recomendaciones, 5 fueron acogidas totalmente, 3 acogidas con modificación, 1 como cumplida y otra como rechazada. De 7, no se obtuvo respuesta de las entidades competentes. Sin embargo, se advierte que en el desarrollo de estas acciones no se han identificado logros significativos que permitan superar las dificultades identificadas por la procuraduría en su seguimiento, especialmente las relacionadas con reparación colectiva y retornos. En este sentido, se recomienda:

A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, fortalecer su articulación para apoyar la realización de los actos de reconocimiento como una medida de reparación integral a las víctimas, identificando una

ruta clara que contribuya a la labor de convivencia y No Repetición desarrollada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, articular y facilitar acciones relacionadas con actos de reconocimiento de responsabilidad que se encuentran en los Planes Integrales de Reparación Colectiva en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, en especial en atención a las solicitudes que se deriven de los avances de los macrocasos en la Jurisdicción Especial para la Paz.

A la Jurisdicción Especial para la Paz, tener en cuenta las medidas que se han acordado con las víctimas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, de forma que se logre una reparación integral a estas.

A la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, realizar y presentar un costeo detallado por componente y medida para la implementación de la Ley 1448 de 2011, con el fin de determinar el plazo y asignar los recursos suficientes para el cumplimiento de los derechos establecidos para las víctimas, de acuerdo a la nueva vigencia de la misma y teniendo en cuenta el bajo cumplimiento de metas e indicadores, la efectividad e impacto del gasto realizado, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención, y las fuentes de recursos requeridas para su financiamiento de la Ley. En ese sentido, el Gobierno y al Congreso de la República deben atender lo dispuesto por la Corte en la Sentencia C-588 de 2019 para que, en el marco de sus competencias y antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos”.

Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, ajustar las fichas técnicas de los indicadores del Plan Marco de Implementación que se encuentran dentro de la estrategia de Reparación Integral para la Construcción de Paz, en el sentido de incluir metas para los años siguientes al 2021, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-588 de 2019 ya prorrogó la vigencia inicial de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Asimismo, diseñar las fichas técnicas de los indicadores de esta estrategia, que aún no tiene, y publicarlas en el Sistema Integrado de

Información para el Posconflicto junto con las cifras actualizadas correspondientes al cumplimiento de cada medición.

Al Departamento Nacional de Planeación revisar y ajustar la descripción y la fórmula de los indicadores de retornos E.394 (Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas), E.G.3 (Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género) y E.324 (Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación), con el fin de que midan efectivamente los avances en la implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior, teniendo en cuenta que las fuentes para su cálculo son documentos formulados que no necesariamente implican el acceso a planes programas y proyectos por parte de las comunidades retornadas.

Al Departamento Nacional de Planeación y a la para la Atención y Reparación a las Víctimas, ajustar la descripción de los indicadores del Plan Marco de Implementación E.315 y E.MT.2 (sujetos de reparación colectiva con plan de reparación colectiva implementado) en el sentido de especificar que su medición corresponde a los sujetos de reparación colectiva que han implementado todas las acciones de su Planes Integrales de Reparación Colectiva. Asimismo, establecer metas para los años posteriores a 2021 teniendo en cuenta lo establecido en la Sentencia C-588 de 2019, de la Corte Constitucional, la cual prorrogó la vigencia de la Ley de Víctimas.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, continuar con los ajustes a la Política de Retornos y Reubicaciones, dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, específicamente aquellas relacionadas con: i) las fallas en la estrategia de corresponsabilidad, que impiden la disponibilidad de recursos; ii) la falta de articulación entre las entidades del *Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*; iii) la debilidad y falta de integralidad de las estrategias de acompañamiento; y, vi) los problemas de diseño de la medición de carencias que no reflejan la realidad de los hogares desplazados.

A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, retomar con fuerza los procesos y acciones de la implementación de las diferentes fases de la ruta del Programa de Reparación Colectiva, y de las acciones que se estaban implementando relacionadas con retornos y reubicaciones y la medida de rehabilitación, las cuales fueron suspendidas por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID-19.

A las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, conformar una mesa de trabajo con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con el fin de articularse en la implementación de medidas de satisfacción, el esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria histórica con participación de víctimas en el exterior.

Al Ministerio de Salud y Protección Social, avanzar con la validación final e implementación de la *“estrategia de atención psicosocial a población víctima en zonas rurales y rurales dispersas”* y con las estrategias que permitan integrar a la población víctima residente en zonas rurales y rurales dispersas a la oferta de atención psicosocial.

A la Unidad para las Víctimas, llevar la atención psicosocial a los Centros Regionales en donde no está en funcionamiento, y una vez superada la emergencia sanitaria por la presencia del COVID-19, retomar la atención en modalidad individual y explorar los alcances y limitaciones de implementar atención psicosocial en modalidad familiar y comunitaria.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, continuar con las gestiones de articulación que permitan la complementariedad de los esfuerzos del estado, de manera que en la implementación de los PIRC y planes de retorno se contribuya a la implementación del Acuerdo de Paz<sup>261</sup> y que a través de éste, se avance en la implementación de las medidas y acciones establecidas en el marco de la Ley 1448/11 para garantizar la transformación de las condiciones de vida de las víctimas, el restablecimiento de sus derechos y la superación de las afectaciones del conflicto de dichos planes<sup>262</sup>. Para lo cual se recomienda:

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, articular gestiones para garantizar la priorización de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los planes de retorno en la hoja de ruta de los Planes de Acción para la Transformación Regional, con el fin de materializar el enfoque reparador de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y priorizar su implementación en el marco de la Hoja de Ruta. Asimismo, diseñar una estrategia para evaluar la posibilidad de incorporar prontamente en los Planes de Acción para la Transformación Regional, las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que se aprueben en el futuro y que

---

<sup>261</sup> Por ejemplo, elaborar la documentación de caso para la JEP en el marco de una medida de un PIRC.

<sup>262</sup> Por ejemplo, acciones de los planes de retorno en el marco del Punto 1 o medidas de satisfacción en el marco del SIVJRNR.

coincidan con el objetivo de estos instrumentos. Se recomienda realizar el cruce de iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional y acciones Planes Integrales de Reparación Colectiva de manera periódica, en razón a que aún faltan Planes Integrales de Reparación Colectiva por aprobarse e iniciar su implementación en los municipios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, diseñar una matriz en la que se consignen las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, que no coinciden con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional con el fin de establecer rutas claras para la gestión de estas medidas en otros instrumentos de planeación territorial.

A la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la Ley 1448 de 2011, con el fin de determinar el plazo y asignar los recursos suficientes para el cumplimiento de los derechos establecidos para las víctimas, teniendo en cuenta el bajo cumplimiento de metas e indicadores, la efectividad e impacto del gasto realizado, la consideración de la totalidad de la población pendiente de atención y las fuentes de recursos requeridas para el financiamiento de la ley.

La Procuraduría reitera las recomendaciones presentadas sobre reparación integral en el Sexto Informe de la CSMLV:

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, fortalecer su rol de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y *Reparación Integral a las Víctimas* y en especial de Secretaría Técnica del Subcomité de Reparación Colectiva, con el fin de lograr no solo robustecer las metas y acciones del Plan Operativo Anual del Subcomité, sino también hacer seguimiento a las mismas. Se debe hacer un barrido de las entidades del nivel nacional que no tienen asiento permanente en el Subcomité, pero que podrían convocarse en calidad de invitadas con el fin de impulsar el cumplimiento de medidas que se encuentran en los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mantener en los PIRC las acciones propias de la reparación colectiva que son competencia de las demás entidades del SNARIV, para evitar retrocesos en el enfoque reparador de la Ley 1448 de 2011 que pueden generar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de las comunidades.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio, identificar las acciones de desarrollo económico y social que no son propias de reparación colectiva eliminadas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva, pero que atienden necesidades identificadas por los Sujetos de reparación colectiva, y gestionar su priorización en otros instrumentos de política pública (planes de retorno, Planes de Acción para la Transformación Regional, PAT, planes de desarrollo).

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en los casos de los Planes Integrales de Reparación Colectiva que no se estén implementado en municipios los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, promover la realización de una matriz de identificación de necesidades para su gestión en otros instrumentos de planeación territorial de la oferta estatal.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, gestionar la contratación oportuna y suficiente de operadores y contratistas con las capacidades técnicas requeridas desde el mes de enero con el fin propender por: i) la continuidad de la implementación de la estrategia Entrelazando; ii) el avance de los sujetos de reparación colectiva que se encuentran en las tres fases iniciales de la ruta; y iii) el adecuado acompañamiento a los sujetos de reparación colectiva y a las entidades territoriales en la implementación del Programa.

A la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, implementar un instrumento de sistematización de la información -por persona- consignada en las actas de voluntariedad de las víctimas que retornan/regresan al país desde el exterior. Esto con el fin de facilitar el análisis y las mediciones que den cuenta de los avances y cuellos de botella a la luz de los procesos de retorno y reubicación y a las solicitudes de regreso al país.

Al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, avanzar en la aprobación final del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición.

A la Unidad para la Atención a las Víctimas y a los entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar la articulación de los planes y programas existentes en los territorios, potenciar la estrategia de corresponsabilidad y diseñar o fortalecer la oferta para las víctimas en el exterior que deciden retornar o regresar, tal como lo establece el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

## Articulación del SIVJRNR

---

La Procuraduría en el marco del seguimiento preventivo que viene realizando a las entidades del SIVJRNR, ha reiterado en diversas ocasiones el llamado para que los componentes del SIVJRNR fortalezcan y aceleren la implementación del plan de acción conjunto, que parta de las particularidades de cada entidad, pero que permita definir rutas de participación ágiles y articuladas para las víctimas, atienda necesidades de pedagogía en los territorios y aborde temas de especial relevancia como lo son el cumplimiento del régimen de condicionalidad y la garantía de condiciones de seguridad en los territorios para quienes participan ante el Sistema.

Frente a la necesidad de que la JEP, la UBPD, la CEV y la UARIV trabajen de manera articulada como entidades del SIVJRNR, tanto la CEV como la UBPD reportaron diversas reuniones y actividades llevadas a cabo con la JEP. En términos generales, la CEV manifestó una dificultad en la articulación de las tres entidades del SIVJRNR por las temporalidades en el mandato de cada una, dado que la UBPD y la JEP tiene una temporalidad mucho más larga, y por lo tanto sus procesos de planeación y gestión son muy distintos. En este sentido, la Procuraduría realiza un llamado para poner en marcha estrategias que le permitan a las entidades del Sistema, responder a las víctimas de forma integral priorizando el trabajo en el esclarecimiento del conflicto, teniendo en cuenta la temporalidad de la CEV y alcanzando una mayor articulación con la UARIV.

En términos generales, respecto del fortalecimiento de la articulación entre entidades, a la fecha se resalta la implementación de dos proyectos entre la CEV, la UBPD y la JEP. A partir de estos, las tres entidades lograron establecer una agenda única de trabajo, en la cual, según se reportó a la Procuraduría, se abordar temas estratégicos como el esfuerzo conjunto por prevenir, proteger y garantizar la seguridad de víctimas e intervinientes. Asimismo, la realización de reuniones mensuales entre los directivos de las tres entidades y, el desarrollo en noviembre de 2019, de un retiro de cuatro días con funcionarios del SIVJRNR.

Asimismo, la Procuraduría reconoce la importancia de la estrategia puesta en marcha por las entidades del Sistema a través del equipo de enfoque psicosocial de la CEV, la Dirección de Participación de la UBPD y los equipos de enfoques diferenciales y el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de la JEP, a través de los cuales se orienta la actuación de acuerdo a principios psicosociales y se coordina la recepción de casos de

acuerdo a las competencias de cada institución, disminuyendo los riesgos de victimización secundaria.

Sobre este último asunto, la Procuraduría resalta la creación de un espacio técnico para seguimiento periódico a la atención psicosocial que se lleva a cabo entre la UBPD, la Unidad de Víctimas y MinSalud. Se sugiere que se establezcan mecanismos similares de coordinación e intercambio con la UNP, de cara a la gestión y atención de solicitudes de protección de víctimas y aportantes.

## **A. Relacionamiento CEV con las demás entidades del Sistema**

Según lo reportado por la CEV, esta entidad y la JEP se han coordinado para la recepción conjunta de informes de víctimas y versiones voluntarias de comparecientes ante la JEP, así como la elaboración, entrega y seguimiento de solicitudes de información por parte de la CEV a la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, y a la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz de la JEP.

Frente al despliegue territorial, en el marco del Convenio Marco Administrativo de Cooperación No. 121 de 2019, la CEV compartió con la UBPD las sedes territoriales de Barrancabermeja, Villavicencio, San José del Guaviare, Cúcuta y Apartadó.

Asimismo, se destaca la articulación de la CEV con la UARIV para garantizar la participación de víctimas en los actos de reconocimiento.

No obstante, como se mencionó anteriormente, la Procuraduría ha identificado la necesidad de implementar una estrategia articulada entre la CEV y la JEP, para que los comparecientes conozcan las obligaciones adquiridas en virtud del régimen de condicionalidad y las implicaciones que deben cumplirse de contribución en los componentes extrajudiciales del SIVJNR.

Sobre este asunto de vital importancia para el funcionamiento del SIVJNR, como se mencionó en apartados anteriores, la Procuraduría recomienda a la JEP, en coordinación con la CEV, diseñar un mecanismo, a través de una notificación judicial, para que el compareciente sea advertido y quede constancia respecto del incumplimiento de su deber. Asimismo, en caso de que esta advertencia no sea atendida, se recomienda agilizar el trámite inmediato que llevará a la pérdida de beneficios del mismo.

## B. Relacionamiento UBPD con las demás entidades del sistema

Teniendo en cuenta la necesidad de articulación, la Procuraduría reconoce los avances reportados por la UBPD, en los que se refiere al intercambio de lineamientos con la CEV para definir marcos legales respecto de la articulación y la trasmisión e intercambio de información. Asimismo, la Procuraduría reconoce los esfuerzos por la UBPD y la CEV de cara al fortalecimiento del despliegue territorial, y la realización de encuentros que tienen por el objeto el reconocimiento de las víctimas de desaparición.

Respecto del relacionamiento entre la JEP y la UBPD, se destacan los avances informados por la entidad, respecto de la asistencia técnica que se ha prestado en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP:

- Medidas cautelares relacionadas con los archivos del DAS: Sobre este particular se informó a este órgano de control, la creación de una mesa técnica entre la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los hechos y conductas de la JEP, la CEV y la UBPD.
- La UBPD informó sobre el apoyo técnico prestado a la JEP en el trámite de las medidas cautelares sobre posibles lugares de inhumación en 16 puntos geográficos, sobre la zona de influencia de Hidroituango y en audiencias de seguimiento, y participó en el levantamiento de un terreno en la Escombrera y la Arenera de la Comuna 13 de Medellín.
- También se informó sobre articulación de la UBPD y la JEP respecto de la medida cautelar para la protección sobre cuerpos custodiados en el Laboratorio de Osteología Antropológica de la Universidad de Antioquia. Como resultado de este proceso, se informó, que el 14 de febrero de 2020 fueron entregados al Instituto Nacional de Medicina Legal, 59 contenedores, con cuerpos que presentan alteraciones y ameritan un análisis forense.
- Se informó sobre la participación en noviembre de 2019, en la Audiencia pública para la protección, preservación y conservación de los cementerios de San Onofre y Rincón del Mar, así como las fincas La Alemania y El Palmar (Sucre).
- Se informó sobre el acompañamiento técnico del equipo forense de la Unidad a las diligencias en el cementerio católico de Las Mercedes de Dabeiba (Antioquia).

- Se informó que la UBPD con la JEP, actualmente continúan con el proceso de verificación de contenedores en el Cementerio de Orobojo para definir un plan de trabajo con la JEP y Medicina Legal.

No obstante, los avances presentados, la entidad manifestó una dificultad en el relacionamiento con algunas entidades dado que no existe un entendimiento general sobre el proceso de búsqueda, donde cada entidad puede aportar aunque no tenga dentro de sus funciones concretas la búsqueda de personas.

Asimismo, como se mencionó con anterioridad, la Procuraduría reconoce el esfuerzo por materializar la participación de comparecientes en la UBPD, no obstante, reitera la necesidad de contar con un protocolo que establezca los criterios para determinar la efectividad de la contribución a la UBPD y que de esta manera, este aporte pueda ser determinante para las víctimas. Si bien la UBPD tiene carácter extrajudicial y sus actividades no afectan la atribución de responsabilidad del compareciente ante la JEP, la UBPD tiene el deber de certificar la contribución que se haga a la verdad.

A pesar de los avances reportados, este órgano de control evidencia dificultades en el relacionamiento de las entidades que hacen parte del SIVJRNR en: i) el seguimiento y materialización de las acciones que permitan dar cumplimiento a las obligaciones que tienen los comparecientes en las entidades, aportes que deben estar coordinados y deben atender de forma integral los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición; ii) la unificación de criterios y rutas para la atención y participación de las víctimas, de acuerdo con el mandato de cada una de las entidades; iii) la baja capacidad de articulación de la CEV, la UBPD y a JEP con la UARIV; y iv) la ausencia de estrategias integrales de intervención conjunta en los territorios.

### C. Relacionamiento del SNARIV con el SIVJRNR

En el primer informe se registraron los espacios de articulación interinstitucional y se resaltó la Resolución 4237 de 2018 en donde se establecen lineamientos internos de articulación de la UARIV con las entidades del SIVJRNR, relacionados con el intercambio de información y la respuesta de requerimientos de la JEP. Para la vigencia de este documento, la UARIV reportó las siguientes acciones para avanzar en la articulación entre los mecanismos previstos en el SIVJRNR y los de la Política para Víctimas a cargo de las entidades del SNARIV:

- Reparación colectiva: manifiesta que ha propuesto que el Programa de Reparación Colectiva sea el mecanismo articulador para la implementación de las medidas de los PIRC, a través de las “acciones concretas de contribución a la reparación” (punto 5.1.3.2.2 del acuerdo), en el marco de las sanciones propias definidas en el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 u otras que determine la JEP. Además, identifica dos momentos de intervención de acuerdo con sus competencias<sup>263</sup>. Sin embargo, aún no hay ruta de trabajo para la materialización de las acciones, pues esta se encuentra en formulación.
- Participación: Se enuncia que se han realizado acciones orientada a permitir la participación de las entidades del SIVJNR en los espacios de trabajo con víctimas propios de la Ley 1448 de 2011<sup>264</sup>, no se informa cuántos ni en dónde. Adicionalmente, identifica avances concretos de los espacios de trabajo conjuntos en: i) la orientación a víctimas, incluidas víctimas en el exterior, sobre rutas de acceso, misionalidad y accionar de las entidades del SIVJNR; ii) el intercambio de información entre el SNARIV y el SIVJNR, así como el establecimiento de puentes de comunicación de las víctimas con el Sistema; y iii) una ruta de trabajo para garantizar el acompañamiento psicosocial de las víctimas que se acercan a la UBPD. Como resultado de este trabajo la UARIV informó a la Procuraduría que en consideración a su experiencia en materia de participación de la Ley 1448/11, se debe fortalecer la participación de los representantes de las Mesas de Víctimas en los espacios para tal fin, establecidos en el marco de la implementación del acuerdo (UARIV, 2020).
- Gestión de información: En el marco de los Acuerdos de Intercambio y Confidencialidad de la Información con las entidades del SIVJNR, la UARIV puso a disposición los servicios tecnológicos y fuentes de información para la consulta, solicitud y requerimiento de éstas. Adicionalmente reporta una serie de acciones que evidencian que se han incrementado los esfuerzos de articulación en el intercambio de información<sup>265</sup>. En cuanto al Mapa de Victimización, informa que desde comienzos

---

<sup>263</sup> “Se identifican dos momentos de intervención de la Unidad con relación a sus competencias y experiencia; en primer lugar, en el diseño y ejecución de proyectos restaurador de las sanciones, y segundo, en relación al desarrollo de trabajos, obras, o actividades con contenido reparador establecidas por parte de la JEP, lo cual supone la articulación del SIVJNR y el programa de reparación colectiva, en tanto se debe propender por la coherencia interinstitucional entre las medidas de reparación enmarcadas en la Ley 1448 de 2011 y las medidas con contenido restaurador.” (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841, 13/05/20).

<sup>264</sup> “mesas de participación, el trabajo con los sujetos de reparación colectiva, implementación de medidas de satisfacción, acompañamiento psicosocial o encuentros temáticos con representantes de víctimas por hechos victimizantes como por ejemplo las mujeres víctimas de violencia sexual.” (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841, 13/05/20)

<sup>265</sup> i) Integración de la CEV al nodo de justicia; ii) socialización de avances para el desarrollo del Mapa de Victimización; iii) cruces anonimizados de víctimas ubicadas en Bogotá y Soacha, solicitud de la Comisión de la Verdad; iv) Disposición de la información de

de 2019 se adelanta un trabajo que está dividido en tres módulos<sup>266</sup>, cumpliendo ese año con el primero<sup>267</sup> y entre enero y marzo de 2020, se realizaron algunas acciones para el segundo<sup>268</sup>.

- Rehabilitación y Atención psicosocial: Para garantizar el acompañamiento a los familiares de las víctimas de desaparición forzada están trabajando con la UBPD, Ministerio de Salud, la Fiscalía General de la Nación y Medicina Legal.

Aunque ya se evidencian resultados en la articulación, como por ejemplo que a través de la Resolución de fortalecimiento del SRC IPC (Instituto Popular de Capacitación), se tiene dispuesto apoyar la documentación del caso ante la JEP<sup>269</sup>. La experiencia en la articulación en los actos tempranos de responsabilidad permite identificar lecciones aprendidas que permitirían avanzar en la materialización de las medidas de los PIRC en el marco del SIVJRNR. Es necesario avanzar en la identificación dentro de las 18 medidas de reconocimiento de responsabilidad en los PIRC y las eliminadas en el proceso de ajuste<sup>270</sup>, aquellas que se puedan implementar en el marco este sistema, particularmente con la CEV, en el marco del punto 5.1.3.2.2 del acuerdo y con la JEP en el marco de las sanciones propias definidas en el artículo 141 de la Ley 1957 de 2019 u otras que ésta defina. La UARIV manifestó que se han adelantado espacios de articulación con la CEV y está dispuesta a apoyar la implementación de los espacios que disponga la CEV para la participación de las víctimas<sup>271</sup>, por lo que es necesario, verificar que en las acciones programadas por la CEV se incluyan representantes de los SRC.

---

declaraciones hechas en el exterior con datos de personas, tipo y fecha del hecho victimizante; v) mesas de trabajo e intercambios de información por hechos victimizantes específicos (secuestro, delitos contra la libertad e integridad sexual, vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados y desaparición forzada); vi) El 20/09/19 se aprobó la solicitud de la JEP de ser miembro del Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información; vii) en la actualidad se desarrolla mesa técnica de interoperabilidad con la UBPD. (Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841, 13/05/20).

<sup>266</sup> 1. relacionado con eventos ocurridos antes de 1985; 2. Eventos individuales con estado de no inclusión, basado en la extemporaneidad de las declaraciones y 3. Presenta la información de sujetos colectivos. (Rta UARIV Rad. No. 202072011515191 del 29/05/20).

<sup>267</sup> Las acciones llevadas a cabo en el Módulo I se pueden agrupar así: i) Documento conceptual del mapa de victimización y el manual conceptual y operativo del Módulo I; ii) Reuniones con entidades del SIVJRNR (CEV - 28/02/10, JEP - 25/09/20, avance en el convenio JEP, JEP - 21/10/19); iii) Implementación de Metodología de Perfiles de Victimización a los registros priorizados (426 declaraciones) y tras este, la elaboración de 93 fichas; iv) Elaboración de documento de análisis; v) Construcción del visor geográfico y socialización con el SIVJRNR en diciembre de 2019; vi) Documento de justificación de construcción de los módulos 2 y 3 y cronograma. (Rta UARIV Rad. No. 202072011515191 del 29/05/20).

<sup>268</sup> (Rta. UARIV Rad. No. 202072011515191 29/05/20). i) Se revisó la data de 86.771 registros individuales por eventos en estado no incluido por extemporaneidad, bajo el marco normativo de la Ley 1448 de 2011. 85.171 de estos fueron normalizados y finalizó la priorización de registros por todos los HV, quedando 7.820 priorizados (3.716 declaraciones) para el módulo 2. ii) En febrero y marzo se ha implementado la Metodología de Perfiles de Victimización (MPV) a 3.744 registros (1.946 declaraciones) por el HV desplazamiento forzado de 25 municipios. Se reportan 9 fichas que ya están en diseño.

<sup>269</sup> (Rta. UARIV Rad. No. 202072010077141 15/05/20).

<sup>270</sup> Rta. UARIV Rad. No. 20207209931841, 13/05/20).

<sup>271</sup> (Rta. UARIV Rad. No. 20207207080851, 17/04/20).

La Procuraduría reitera que se espera que la articulación del SNARIV y el SIVJRNR, se refleje en avances en el goce efectivo de los derechos de las víctimas, conforme a lo previsto en el PND 2018-2022. Por lo que se requiere incrementar los esfuerzos para que se reconozcan los avances en el marco de la Ley 1448/11 y garantice la complementariedad de las acciones del Estados en los dos sistemas.

Respecto de las dificultades mencionadas, la Procuraduría considera fundamental recomendar a las entidades del SIVJRNR: i) fortalecer acciones de coordinación urgentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los comparecientes antes las distintas entidades; ii) definir rutas articuladas de atención y participación de las víctimas en los territorios; iii) es esencial garantizar la participación de la UARIV en los espacios de articulación de la CEV, UBPD y la JEP; asimismo, iv) el derecho de las víctimas a una reparación integral exige la articulación entre los nuevos mecanismos previstos en el SIVJRNR y los ya establecidos en el marco del SNARIV, en este sentido, se hace un llamado a las entidades para reforzar la coordinación entre los dos sistemas, en aras de promover la participación de las víctimas y la garantía de sus derechos; v) contar con un protocolo de seguridad o algún tipo de herramienta para la identificación de riesgos y adopción de medidas para la participación de víctimas y actores del conflicto en los diferentes componentes del SIVJRNR, pues se ha evidenciado que esta se constituye en una de las mayores dificultades para la participación activa en los espacios que brindan las entidades del Sistema.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- Para el período que cubre este segundo informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría evidenció logros importantes en la materia de relacionamiento y articulación de las entidades del SIVJRNR, particularmente, en lo que tiene que ver con la definición de una agenda de trabajo conjunta y la estrategia de enfoque psicosocial de atención transversal en las distintas entidades.
- Asimismo, se identificaron avances importantes en el relacionamiento bilateral en el caso de la CEV y la JEP, la recepción conjunta de informes de víctimas y versiones voluntarias de comparecientes ante la JEP; en el de la UBPD y CEV, el despliegue territorial conjunto; y de la JEP y la UBPD, los avances respecto de la asistencia técnica que se ha prestado la UBPD en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP.

- Por otra parte, este órgano de control evidenció dificultades en el relacionamiento de las entidades que hacen parte del SIVJRNR en: i) el seguimiento y cumplimiento del régimen de condicionalidad; ii) la inexistencia de criterios y rutas unificados para la atención y participación de las víctimas, de acuerdo con el mandato de cada una de las entidades; iii) la baja capacidad de articulación de la CEV, la UBPD y a JEP con la UARIV; y iv) la ausencia de estrategias integrales de intervención conjunta en los territorios, particularmente en el tema de seguridad.
- El derecho de las víctimas a una reparación integral exige la articulación entre los nuevos mecanismos previstos en el SIVJRNR y los ya establecidos en el marco del SNARIV. En este sentido, se hace un llamado a las entidades para reforzar la coordinación entre los dos sistemas, en aras de promover la participación de las víctimas y la garantía de sus derechos.

## Recomendaciones

A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz, acelerar la implementación del plan de acción conjunto en aras de lograr una mayor articulación de la oferta institucional y abordar temas de relevancia para todas las entidades del Sistema. Incluir en los espacios de coordinación y articulación a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para evitar la duplicidad de esfuerzos y garantizar el principio de centralidad de las víctimas. Fortalecer acciones de coordinación urgentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los comparecientes antes las distintas entidades.

A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, Jurisdicción Especial para la Paz y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, definir rutas claras de articulación que permitan a las víctimas conocer las rutas de acceso a las medidas de verdad, justicia y reparación a que tienen derecho, independientemente de la competencia y autonomía de cada entidad. Optimizar los procedimientos para el recibimiento de testimonios y atención a víctimas y definir rutas articuladas de atención y participación de las víctimas en los territorios. Continuar con los esfuerzos de pedagogía respecto de los mandatos y actividades de las entidades del sistema. Poner en marcha estrategias que les

permitan responder a las víctimas de forma integral y priorizar la coordinación necesaria para el trabajo en el esclarecimiento del conflicto, teniendo en cuenta la temporalidad de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

A la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, contar con un protocolo de seguridad o algún tipo de herramienta para la identificación de riesgos y adopción de medidas para la participación de víctimas y actores del conflicto en los diferentes espacios y procesos de las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

## Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

---

Con base en el Acuerdo, el PMI establece tres indicadores para dar cumplimiento a la implementación del compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos del Acuerdo de Paz: (E. 336) *Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido*, (E. 337) *Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación* y (E.408) *Comisión Asesora de DDHH y Paz creada y en funcionamiento*. Asimismo, este compromiso cuenta con tres indicadores étnicos, los cuales no se analizarán a profundidad en este informe. La implementación de estos indicadores se materializa en el desarrollo de las siguientes estrategias:

- i) Estrategia de promoción, que incluye el fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de los derechos humanos y el fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH).
- ii) La estrategia de protección a la labor de defensores de derechos humanos, que incluye el plan de fortalecimiento para el seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos y el protocolo de protección integral a su labor; y
- iii) la estrategia de prevención y protección de los derechos humanos, que incluye la elaboración del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH) y la implementación participativa de la Política Pública de Derechos Humanos.

En el Primer informe de avance en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría emitió recomendaciones a las entidades competentes para la implementación de los compromisos que el PMI establece de cara al cumplimiento del compromiso con la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, relacionadas con: i) avanzar en la finalización y aprobación del PNADH, para iniciar su implementación; ii) la ratificación del compromiso con la defensa y respeto de los derechos humanos a través de acciones concertadas con las organizaciones y entidades del Estado que por sus funciones tengan responsabilidad en la difusión y materialización de los mismos; iii) avanzar en la presentación y aprobación del documento indicativo de las acciones a desarrollar en el marco del PLANEDH por las entidades competentes, con el indicador de seguimiento; iv) la incorporación de líneas de acción en el PLANEDH en relación con los programas para la promoción de la política democrática y participativa, en particular para la superación de la

estigmatización, y las medidas de educación no formal, a través de campañas públicas para el reconocimiento de los derechos humanos; v) el avance urgente en la actualización del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos y mantenerlo actualizado; vi) la actualización de forma oportuna y periódica del SNIDH, con el objetivo de atender y dar respuesta a los riesgos relacionado con la situación de los derechos humanos en Colombia; y, vii) avanzar en el proceso de elección y designación de los integrantes de la Comisión Asesora, y su instalación, de manera articulada con los otros mecanismos de promoción y garantía de los derechos humanos, previstos en el Acuerdo de Paz.

De estas siete recomendaciones emitidas por este órgano de control se tiene que: dos se dieron por cumplidas (la que se refiere a la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, a cargo de la Defensoría del Pueblo y la que se refiere al avance en la finalización y aprobación del PNADH a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos), y de la otras cinco no se reportó ningún avance.

Para evaluar los avances en el compromiso de Derechos Humanos, este segundo informe hará énfasis en: i) el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH); ii) los avances en la conformación de la Comisión Asesora de DDHH y Paz; iii) los avances en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH); y iv) el desarrollo de acciones concretas para la actualización oportuna del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH).

## Avances y dificultades

---

### A. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

Frente al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDDHH), acogió la recomendación de la Procuraduría respecto de agilizar su implementación, con la definición de acciones, indicadores, metas concretas y responsables. El documento del Plan se consolidó y se socializó entre julio y septiembre de 2019 con los miembros del Comité Técnico Operativo, y en noviembre del mismo año con los funcionarios, representantes y voceros de diferentes sectores, con el objetivo de recibir recomendaciones y retroalimentación.

Entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, el documento del PNADH se socializó con la Comisión Asesora de DDHH y Paz. Sin embargo, para abril de 2020 se había recibido poca

retroalimentación, a la fecha de corte de este informe, por ello la CPDDHH como secretaría técnica del Sistema Nacional de Derechos Humanos, se encontraba a la espera de observaciones para cerrar la fase de recepción de comentarios y continuar con la implementación.

Por otro lado, para cumplir con los dos indicadores del PMI en torno al compromiso de derechos humanos con los pueblos étnicos en el PNADH<sup>272</sup>, la CPDDHH coordinó con el Ministerio del Interior, acciones de garantía, promoción, protección y respeto de estas poblaciones, en particular con los pueblos NARP y los Rom; insumos que se integrarán al PNADH. Se resaltan cuatro acciones particulares que se identificaron en el documento del Plan para pueblos indígenas y afrodescendientes para garantía de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Una de las metas establecidas en el PNADH es la Política Pública integral de Garantías y Promoción para la Defensa de los Derechos Humanos en Colombia. Dado que la entidad responsable de la expedición del Conpes de esta política pública es el Ministerio del Interior, la Procuraduría le recomienda al Ministerio considerar las observaciones y recomendaciones que se enviaron sobre el documento en marzo de este año; entre ellas, tener en cuenta las políticas y espacios ya existentes en materia de garantías, respeto y promoción de los derechos humanos, y recomponer el diálogo que se adelantó en el año 2019 con las plataformas de la sociedad civil, en aras de llegar a un acuerdo con todos los actores del sector frente a las acciones previstas en el Conpes.

Asimismo, al constituir una de las metas del Plan, la Procuraduría reitera la importancia de implementar el Programa Integral de Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, y avanzar de manera decidida en su territorialización.

La Procuraduría celebra la construcción del PNADH de manera participativa con los diferentes sectores, a través de la socialización y la retroalimentación del documento. No obstante, este órgano de control insiste en que se apruebe el Plan lo antes posible. Es fundamental contar con el PNADH implementado, teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en los territorios y los ataques constantes contra líderes/as sociales y

---

<sup>272</sup> Indicadores PMI: E.E.6. Plan Nacional de Derechos Humanos específico, que abarca derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rom, concertado en atención a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad, con enfoque cultural, étnico y diferencial por género, mujer, familia y generación. E.E.7. El Plan Nacional de Derechos Humanos contiene estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación.

defensores/as de derechos humanos.

## B. Comisión Asesora de DDHH y Paz

El punto 5.2.3 del Acuerdo de Paz previó la creación de una Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, la cual fue creada en abril de 2019 a través de la Resolución 519 de la Defensoría del Pueblo. El objetivo de esta Comisión es “asesorar y realizar recomendaciones de carácter técnico, en materia de derechos humanos y paz, al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las organizaciones de derechos humanos, con especial énfasis en el impulso y seguimiento del Plan Nacional en Derechos humanos” (Defensoría del Pueblo, 2019).

En virtud de lo establecido en el artículo 20 de la Resolución 519, se realizó una convocatoria pública desde el 1 de septiembre hasta el 10 de octubre de 2019, para que organizaciones de derechos humanos y Universidades se postularan para integrar la Comisión Asesora. Tanto los requisitos de selección como la convocatoria fueron publicados en la página web de la Defensoría del Pueblo. El 15 de noviembre y el 2 de diciembre de 2019, el Consejo Asesor de la Defensoría del Pueblo eligió a los representantes y sus suplentes. Asimismo, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas eligió a un representante de los pueblos indígenas y el respectivo suplente. Los miembros de la Comisión Asesora de DDHH y Paz son los siguientes:

**Tabla 75. Miembros de la Comisión Asesora de DDHH y Paz**

No.	Organizaciones que representan	Nombre	Entidad
1	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos humanos	Principal: Liliana Marcela Vargas Vásquez Suplente: Soraya Gutiérrez Agudelo	Asociación de Trabajo Interdisciplinario –ATI
2	Representantes de las Organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres.	Principal: Emma Doris López Rodríguez Suplente: Lisbeth del Valle García Terán	Fundación Teknos
3	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa	Principal: Manuel Antonio Velandia Mora Suplente: Damary Slendy Martínez Porras	Corporación Red Somos
4	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de los niños,	Principal: Hilda Beatriz Molano Castro Suplente: Reinel García Martínez	COALICOL

No.	Organizaciones que representan	Nombre	Entidad
	niñas y adolescentes		
5	Representantes de la población campesina	Principal: José Ángel Barrios Hernández Suplente: Ingrid Magaly Trujillo Lasso	Asociación Departamental de usuarios campesinos del Guaviare
6	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las víctimas del conflicto armado	Principal: Bertha Alicia Suárez Casallas Suplente: Sergio Geovanny Alzate González	Corporación Rosa Blanca Colombia
7	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad	Principal: Gloria Bustamante Reyes Suplente: Federico Isaza Piedrahita	Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social PAIS- Universidad de los Andes
8	Representantes de las organizaciones integradas por personas de la fuerza pública en retiro	Principal: Wilson Fredy Díaz Ortíz Suplente: Emerys Freddy Velandia Pardo	Asociación Colombia de Militares y Policías Víctimas del Conflicto
9	Representantes de las organizaciones que trabajan por los derechos de los trabajadores	Principal: Yesenia Vanessa Pérez Otero Suplente: Camilo Esteban Herrera Sossa	Sindicato de Derecho DD.HH. De la Defensoría del Pueblo
10	Representantes de los gremios empresariales	Principal: Carolina Mejía Micolta Suplente: Juan Arturo González Rojas	Asociación Colombiana del Trabajo
11	Representantes de los pueblos indígenas	Principal: Saúl Carrillo Suplente: Myriam Camacho	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2020. Elaboración Propia.

La Procuraduría celebra los avances en la elección y designación de los miembros de la Comisión Asesora. Asimismo, se resalta su instalación el 12 de diciembre de 2019, en cuya sesión se entregó un plan de trabajo hasta septiembre de 2020. Con la puesta en marcha de la Comisión se da por cumplido el indicador del PMI, dentro del marco temporal establecido: “Comisión asesora de DDHH y Paz, creada y en funcionamiento”.

En la segunda sesión de la Comisión, que se llevó a cabo el 18 de febrero del presente año, se inició el estudio y análisis del PNADH. La realización de la totalidad de las observaciones a dicho plan tardará aproximadamente seis meses, según informó la Secretaría Técnica de la Comisión Asesora, por lo que se recomienda priorizar y agilizar este

proceso dada la urgencia de implementar el PNADH, máxime si se tiene en cuenta que el indicador sobre el Plan vencía en 2018.

### C. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

Según lo informado por el MinEducación, el propósito principal del PLANEDH es constituirse en una Política Pública de Educación en derechos humanos, centrada en la formación de sujetos activos de derechos, la consolidación del Estado Social de Derecho y la construcción de una cultura de derechos humanos en el país. Esta política incluye la puesta en marcha de programas y proyectos en los ámbitos de la educación formal, educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal (MinEducación, 2020a).

El PLANEDH se materializa a través de las acciones contenidas en el componente de educación y cultura de derechos humanos de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034, y se encuentra orientado por cinco lineamientos: i) articulación Nación-Territorio y coordinación interinstitucional para la implementación del componente de Cultura y Educación en Derechos Humanos y Paz (CEDH); ii) líneas de investigación en CEDH y Paz; iii) procesos de formación y capacitación; iv) estrategias de comunicación y difusión para la cultura y educación en Derechos Humanos y Paz; y v) evaluación y seguimiento de las acciones, programas y política en materia de CEDH y Cultura de Paz.

Respecto del avance en el fortalecimiento del PLANEDH, correspondiente al indicador del PMI (E.336), a la fecha aún no ha sido aprobado el documento de fortalecimiento que contiene la actualización de la redacción de las 118 líneas, la asignación de la entidad responsable de cada una de las 118 líneas, el plan de trabajo y los informes anuales posteriores que den cuenta del seguimiento a la implementación. Sobre este particular, la Procuraduría hace un llamado para que se realice la aprobación de las acciones, y de esta manera las entidades competentes puedan avanzar en la implementación de las mismas.

Por otra parte, MinEducación informó que durante el año 2019, se construyó en todos los subsistemas del Sistema Nacional de DDHH y DIH, el PNADH, como lo indica el PLANEDH, en el cual, esta entidad desarrolló una línea estratégica de Entornos para la Vida la Convivencia y la Ciudadanía en los componentes de desarrollo de competencias socioemocionales en las interacciones entre estudiantes y sus pares, sus docentes, su familia y su comunidad. Lo anterior, según lo informado por la entidad, fue validado y forma parte de las acciones del Consejo Nacional de Paz.

No obstante respecto de los avances en la implementación del PLANEDH corresponden a educación no formal, continúan siendo más difíciles de verificar, según lo manifestó dicha entidad. Asimismo, llama la atención que a la fecha este plan no cuenta con un instrumento de medición de avance y cumplimiento de metas e indicadores por parte de los responsables de adelantar las acciones contenidas en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

#### **D. Actualización oportuna y periódica del SNIDH y del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos**

Dentro de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz, se estableció el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, lo que implica fortalecer el Sistema Nacional de Información de la situación de derechos humanos (SNIDH). Este Sistema fue creado en el marco del Sistema Nacional de Derechos Humanos (Decreto 4100 de 2011), como herramienta para articular información de todas las entidades y de la sociedad civil, para facilitar el seguimiento y el monitoreo de la situación de derechos humanos. A la fecha de corte de este informe, la CPDDHH informó que se estaba definiendo una estrategia de consecución de recursos para fortalecer la herramienta tecnológica del SNIDH.

Una de las cuatro herramientas que componen el SNIDH es el mapa de riesgos de vulneración de derechos humanos. Esta herramienta busca identificar los municipios, departamentos y regiones con mayor o menor probabilidad de riesgo de vulneración de derechos humanos, a partir de tres categorías de análisis: vulneraciones, factores de riesgo y capacidades territoriales. Si bien el mapa representa una herramienta fundamental para entender la situación de derechos humanos en el territorio y su evolución, éste no se ha actualizado desde el año 2018.

Para este año, se tiene previsto fortalecer el equipo del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, el cual construyó el marco de referencia del SNIDH en el año 2015. Sin embargo, además de fortalecer las capacidades del equipo, la Procuraduría reitera la urgencia de contar con una herramienta actualizada y oportuna cuyo aporte a la identificación y mitigación de riesgos sea efectivo.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los tres indicadores del PMI analizados, se ha cumplido uno de ellos en su totalidad, mientras que dos de ellos se encuentran en ejecución, y a juicio de la Procuraduría, deben cumplirse lo más pronto posible teniendo en cuenta la situación de violencia que vive en el país y las constantes violaciones a los derechos humanos.
- Respecto de la Comisión Asesora de DDHH y Paz, La Procuraduría celebra la puesta en marcha de la Comisión a través de la elección de sus miembros en diciembre de 2019, y la elaboración de un plan de trabajo con actividades hasta septiembre de 2020.
- Respecto del PLANEDH, a la fecha aún no ha sido aprobado el documento de fortalecimiento que contiene la actualización de la redacción de las 118 líneas, la asignación de la entidad responsable de cada una de las 118 líneas, el plan de trabajo y los informes anuales posteriores que den cuenta del seguimiento a la implementación.
- Respecto del PNADH, se destaca la consolidación del documento del PNADH y su socialización con diferentes sectores, sin embargo, preocupa que el PNADH aún no se haya implementado. Es importante considerar los comentarios que se han hecho sobre el documento de la Política Pública integral de Garantías y Promoción para la Defensa de los Derechos Humanos, al ser esta política parte del PNADH. Igualmente, resulta fundamental avanzar con las demás acciones previstas en el PNADH, en los 10 ejes previstos, y que resultan fundamentales para la protección y garantía de los derechos humanos en el país, como lo es el Programa Integral de Garantías a Mujeres.
- Respecto de la actualización del Mapa de Riesgos y el SNIDH, se destacan los esfuerzos por contar con un sistema integral que dé cuenta de la situación de derechos humanos en todo el territorio, y permita un seguimiento y monitoreo a la situación. No obstante, se observa que el proceso de actualización de estas herramientas ha sido muy lento, a pesar de ser un aspecto fundamental para el monitoreo adecuado de situaciones de riesgos y de violaciones a los derechos humanos.

## Recomendaciones

- De las siete recomendaciones emitidas por este órgano de control frente al compromiso de derechos humanos, solo una se dio por cumplida (Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz). La recomendación que se refiere al avance en la finalización y aprobación del PNADH a cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, reporta avances, y de las otras cinco no se reportó ningún avance. De esta manera, se presentan las siguientes recomendaciones:
- A la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, acelerar la entrega de observaciones al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos lo más pronto posible para que éste pueda implementarse.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, priorizar la aprobación del documento de fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) y del instrumento de medición de avance y cumplimiento de metas e indicadores por parte de los responsables de adelantar las acciones contenidas en el PLANEDH.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, contar con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos implementado lo antes posible, teniendo en cuenta el recrudecimiento de la violencia en los territorios y los crecientes ataques contra los derechos humanos.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, acelerar la estrategia de consecución de recursos para fortalecer la herramienta tecnológica del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos, teniendo en cuenta que ésta es fundamental para hacer seguimiento a la situación de derechos humanos en el país.

Se reiteran las siguientes recomendaciones presentadas en el primer informe sobre el avance en la implementación del Acuerdo de Paz:

- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, avanzar con urgencia en la actualización del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos y mantenerlo actualizado.
- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, actualizar de forma oportuna y periódica el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos, con

el objetivo de atender y dar respuesta a los riesgos relacionado con la situación de los derechos humanos en Colombia.

## Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

## Descripción

---

En el punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado; y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente punto dota el Acuerdo con instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública<sup>273</sup>, involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional.

Por su parte el Plan Marco de Implementación (PMI) aborda el punto 6 con 38 indicadores (1 meta trazadora, 21 temáticos, 5 de género y 11 étnicos), en seis pilares: 6.1. Mecanismos de implementación y verificación, 6.2. Capítulo étnico, 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final –CSIVI-, 6.4. Componente de acompañamiento internacional y 6.5. Herramientas de difusión y comunicación y TG.1. Capítulo de Género. Estos pilares a su vez se distribuyen en un total de 9 líneas de acción<sup>274</sup> y estaban planeados para iniciar entre los

---

<sup>273</sup> El ciclo de política pública contempla cuatro distintas fases: 1. Identificación de la necesidad, 2. Planeación del plan, programa o proyecto, 3. Implementación, 4. Seguimiento y evaluación. Dicho ciclo supone la adaptabilidad y ajuste de los planes, programas y proyectos de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de implementación y evidenciados y analizados en la fase de seguimiento y evaluación.

<sup>274</sup> 6.1.3. Otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos

6.1.4. Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución

6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación

6.1.6. Comisión de Seguimiento, impulso y verificación

6.2.3. Salvaguardas y garantías étnicas (Capítulo étnico)

6.3.3. Misión política de verificación de las Naciones Unidas

6.4.2. Acompañamiento Internacional

6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación

TG.1.1. Capítulo de Género<sup>274</sup> El ciclo de política pública contempla cuatro distintas fases: 1. Identificación de la necesidad, 2. Planeación del plan, programa o proyecto, 3. Implementación, 4. Seguimiento y evaluación. Dicho ciclo supone la adaptabilidad y ajuste de los planes, programas y proyectos de acuerdo con los resultados obtenidos en el proceso de implementación y evidenciados y analizados en la fase de seguimiento y evaluación.

<sup>274</sup> 6.1.3. Otras medidas para contribuir a garantizar las medidas de los acuerdos

6.1.4. Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución

6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación

años 2017 y 2019, e involucran las competencias de 15 entidades del nivel nacional que incluyen a la Procuraduría General de la Nación. En este capítulo también se analizan 4 indicadores contenidos en la estrategia de control y veeduría ciudadana del punto 2, que a su vez se asocian a las medidas de transparencia dispuestas en el punto 6.

En materia presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del 2017 no tenía un monto programado para el punto 6, no obstante, esto se modificó en el MFMP de 2018 el cual proyectó para la financiación del punto 6 recursos por un valor de \$100 mil millones de pesos para los 15 años de su implementación, siendo este el punto con menor proyección de recursos. Por su parte, el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI) programó \$5000 millones de los \$37.1 billones destinados para inversión en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el cuatrienio 2018 – 2022, que equivale al 0.01%.

Por su parte, las principales fuentes de financiación para este punto han sido el Presupuesto General de la Nación y la Cooperación internacional. En el año 2019, la primera fuente evidencia una ejecución de \$7.235 millones a través de 9 proyectos de inversión, asociados a los pilares 6.1 (Mecanismos de Implementación y verificación) y 6.5 (Herramientas de difusión y comunicación). En el caso de la cooperación internacional, de acuerdo con la información de los proyectos iniciados en el año 2019 que fueron reportados en la plataforma CICLOPE administrada por APC Colombia, se registró un monto equivalente a \$32.501 millones<sup>275</sup> asignados en su mayor parte al pilar 6.4 o componente de acompañamiento internacional. Para el 2020, el punto 6 cuenta con una programación de \$19.445 millones del PGN a través de 8 proyectos de inversión.

En la versión anterior de este informe que cubría el periodo desde la firma del Acuerdo hasta marzo de 2019, se reconoció la aprobación del PMI y la emisión del Conpes 3932 de 2018, que establece los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial hasta 2031. De igual manera, se destacó como un avance que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), haya incorporado el “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” que incluyó parcialmente el contenido del

---

6.1.6. Comisión de Seguimiento, impulso y verificación  
6.2.3. Salvaguardas y garantías étnicas (Capítulo étnico)  
6.3.3. Misión política de verificación de las Naciones Unidas  
6.4.2. Acompañamiento Internacional  
6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación  
TG.1.1. Capítulo de Género

<sup>275</sup> US\$ 9,9 millones convertido a la tasa representativa del mercado (TRM) promedio para el año 2019 que se ubicó en \$3.283.

Acuerdo y el PMI. Además, se resalta la construcción de la estrategia de nuevos mandatarios para propiciar la coherencia con las políticas de construcción de paz, en la elaboración de programas de gobierno e inscripción de candidatos, el proceso de empalme y la construcción de planes de desarrollo en todo el país.

A pesar de lo mencionado, se evidenciaron cuellos de botella entre los que destacan, la ausencia de compromisos en el nivel territorial relacionados a la implementación del Acuerdo, las consecuencias de las demoras en el proceso de discusión y aprobación del PMI y en la definición de las metas de los indicadores. A partir de ello, las principales recomendaciones fueron acelerar la elaboración de las fichas técnicas de aquellos indicadores que se encontraban sin definición de metas; establecer las metodologías y herramientas a través de las cuales se hará seguimiento del PMI a nivel territorial; e incorporar en la reforma de la Ley 152 de 1994<sup>276277</sup> disposiciones para garantizar la incorporación de la política de construcción de paz en la planeación institucional. De igual manera, se hizo énfasis en la importancia de dar continuidad a los ejercicios de costeo, que permitieran identificar necesidades en materia fiscal para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, procurando sean coherentes con la envergadura que supone la implementación física de este.

Finalmente, en cuanto a las medidas de transparencia se evidenció que los avances eran dispares, ello a causa de la falta de claridad respecto a los responsables para algunas y a la dificultad de hacer seguimiento a la implementación de estas. Se evidenció que había medidas que se encontraban avanzando como el Sistema de Rendición de Cuentas, y aunque con dificultades, el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO). Mientras había otras de las cuales no se tenía conocimiento con claridad de su estado de implementación o su despliegue territorial, como el caso de las matrices de riesgos de corrupción en la implementación y el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas. De acuerdo con ello, se recomendó definir las metas y fichas técnicas de los estos indicadores y presentar reportes oportunos y actualizados de su cumplimiento, así

---

<sup>276</sup> La Ley 152 de 1994 “Orgánica de Planeación” tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación

<sup>277</sup> i) la consistencia de los PDT con las políticas, estrategias y programas para la implementación el Acuerdo de Paz; ii) la inclusión de un componente específico en el plan de inversiones del PDT que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del Acuerdo de Paz. Además, tener en cuenta este componente para las revisiones de gasto de inversión que se realicen; iii) la coherencia de las metodologías que expida el DNP para la formulación de planes e instrumentos de ordenamiento territorial y su articulación con los PDT, con el componente específico para la implementación del Acuerdo de Paz; iv) tomar en consideración la elaboración de los PDT los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

como designar una entidad responsable de coordinar la implementación de las medidas de transparencia dispuestas en el Acuerdo.

En ese sentido y en coherencia con lo evidenciado en el informe pasado, esta sección analizará la gestión del Gobierno Nacional en la planeación, programación, implementación y evaluación y seguimiento de la política pública, en función de la incorporación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, bajo el entendido que la sostenibilidad de la implementación del Acuerdo será posible en la medida en que este se incorpore en cada una de estas. Así se presentan los resultados del seguimiento a los mecanismos puestos en marcha para una implementación efectiva, a las necesidades de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; a los mecanismos para propiciar la transparencia y la participación ciudadana y los avances en cuanto a los compromisos en materia de seguimiento a la implementación. Igualmente, en este capítulo se aborda el análisis de las distintas fases del ciclo de inversión pública de los recursos destinados para la implementación del Acuerdo.

Tabla 76. Estructura del punto 6

	 Componentes	 Desarrollo normativo y de política	 Institucionalidad	 Metas e indicadores PMI Y KROC	 Indicadores y metas Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plan Marco de Implementación – 6.1.1.</li> <li>✓ Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales - 6.1.2 (Planes de desarrollo departamentales y municipales).</li> </ul>	<p><b>Conpes 3867 de 2016:</b> Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto.</p> <p><b>Acto legislativo 01 de 2016:</b> Por medio del cual se establecen los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final.</p> <p><b>Conpes 3932 de 2018:</b> Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE- Ministerios y Agencias del Orden Nacional. Departamento Nacional de Planeación. Consejería para la Estabilización y Consolidación.</p>	<p>No cuenta con indicadores asociados en el Plan Marco de Implementación.</p> <p>2 disposiciones en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI.</p>	<p>No cuenta con indicadores y metas asociadas.</p>

<p>Programación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plan Marco de Implementación – 6.1.1 (Recursos indicativos necesarios para la financiación, así como sus fuentes, Plan Cuatrienal de Implementación de los Acuerdos, Plan Plurianual de Inversiones).</li> <li>✓ Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales – 6.1.2 (Sistema General de Regalías y Sistema General de Participaciones).</li> <li>✓ Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación - 6.1.3 (Recursos económicos por cooperación internacional, organismos multilaterales y sector privado).</li> </ul>	<p><b>Decreto 691 de 2017:</b> Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.</p> <p><b>Artículo 4 de la Ley 1955 de 2019:</b> Plan Nacional De Inversiones Públicas 2019-2022.</p> <p><b>Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019:</b> Trazador Presupuestal Para La Paz.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE-. Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>	<p>No cuenta con indicadores asociados en el Plan Marco de Implementación.</p> <p>No cuenta con disposiciones en seguimiento en componente técnico CSIVI.</p>	<p>No cuenta con indicadores y metas asociados.</p>
---------------------	--	---	--	---	---

Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación - 6.1.3 (Participación del sector empresarial).</li> <li>✓ Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias - 6.1.4.</li> <li>✓ Prioridades para la implementación. normativa – 6.1.9.</li> <li>✓ Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final – 6.1.10.</li> <li>✓ Implementación Prioritaria – 6.1.11.</li> </ul>	<p><b>Decreto 672 de 2017:</b> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.</p> <p><b>Artículo 31 de la Ley 1955 de 2019:</b> Secretaría Técnica Del OCAD Paz.</p> <p><b>Artículo 285 de la Ley 1955 de 2019:</b> Ampliación De Las Obras Por Impuestos.</p>	<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE-. Ministerios y Agencias del orden nacional. Departamento Nacional de Planeación.</p>	<p>6 indicadores temáticos en el Plan Marco de Implementación con la siguiente distribución según año de terminación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 terminaba en 2017</li> <li>• 5 terminan en 2031.</li> </ul> <p>20 disposiciones en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI.</p>	<p>No cuenta con indicadores y metas asociados.</p>
----------------	--	--	--	---	---

Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistema Integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación – 6.1.5.</li> <li>✓ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) 6.1.6.</li> <li>✓ Componente Internacional de Verificación de la CSIVI – 6.3.</li> <li>✓ Componente de Acompañamiento Internacional - 6.4.</li> <li>✓ Herramientas de difusión y comunicación – 6.5.</li> </ul>	<p><b>Decreto 1829 de 2017:</b> Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO).</p> <p><b>Decreto 1995 de 2016:</b> Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final.</p> <p><b>Decreto 078 de 2018:</b> Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la CSIVI.</p> <p><b>Decreto 1417 de 2018:</b> Por el cual se actualiza la organización y el funcionamiento la CSIVI.</p> <p><b>Resolución 2366 de 2017 (Naciones Unidas):</b> Establecimiento de Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.</p>	<p>-DAPRE- Vicepresidencia de la República. Ministerios y Agencias del orden nacional. Departamento Nacional de Planeación. Departamento Administrativo de la Función Pública. Radio Televisión Nacional de Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. Organismos de Control.</p>	<p>16 indicadores en el Plan Marco de Implementación, con la siguiente distribución según año de terminación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 termina antes del 2022.</li> <li>• 1 terminan en 2026.</li> <li>• 3 terminan en 2031.</li> <li>• 4 con año de terminación por definir.</li> </ul> <p>Éstos se clasifican así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 meta trazadora.</li> <li>• 15 indicadores temáticos.</li> </ul> <p>42 disposiciones en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI.</p>	<p><b>Pacto por la Legalidad</b></p> <p>Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno, ejecutada</p> <p>Meta cuatrienio: 170.</p>
--------------------------	--	--	--	--	--

Enfoque de Género	<p>✓ El enfoque de género se constituye como un enfoque transversal en el Acuerdo de Paz y se desarrolla en cada uno de los puntos.</p>	<p><b>Comunicado Conjunto # 18 de la CSIVI:</b> Mediante el cual se crea la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la Implementación del Acuerdo Final.</p> <p><b>Decreto 1418 de 2018:</b> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de Género en la implementación del Acuerdo Final (...), la cual se denominará Alta Instancia de Género de Gobierno.</p> <p><b>Nota:</b> Se ha desarrollado una normatividad específica en materia de género en cada uno de los puntos, como por ejemplo con la Resolución 0845 de 2018 por medio el cual se crea el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos.</p>	Alta Instancia de Género de Gobierno.	<p>51 indicadores en el Plan Marco de Implementación clasificados con enfoque de género.</p> <p>El instituto KROC cuenta con 130 disposiciones de seguimiento al enfoque de género.</p>	
Enfoque Étnico	<p>✓ Capítulo Étnico – 6.2 (Consideraciones, principios, salvaguardas y garantías).</p>	<p><b>Comunicado conjunto #13 de la CSIVI:</b> A través de la cual se crea la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la</p>	<p>Ministerio del Interior.  Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la</p>	<p>97 indicadores en el Plan Marco de Implementación clasificados con enfoque étnico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 terminaban antes de 2018</li> </ul>	<p>A la fecha no se tiene conocimiento de las metas e indicadores asociados, toda vez que como dicta el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se concertarían entre el Gobierno Nacional y la</p>

		Implementación del Acuerdo Final.	Implementación del Acuerdo Final.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 termina antes del 2022.</li> <li>• 37 terminan en 2026.</li> <li>• 28 terminan en 2031.</li> <li>• 1 indicador por definir temporalidad.</li> </ul> <p>13 disposiciones en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI.</p>	Comisión II del Espacio Nacional de Consulta Previa (o una delegación designada por ella) y serían cargados posteriormente en el módulo étnico de la plataforma de SINERGIA.
--	--	-----------------------------------	-----------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

## Indicadores PMI

---

El punto 6 tiene 38 indicadores en el PMI, 1 de los cuales son metas trazadoras. 22 indicadores son objeto de seguimiento en este capítulo dado que iniciaron entre los años 2017 y 2020. Adicionalmente en este capítulo, se analizan 4 indicadores<sup>278</sup> del Punto 2 sobre control social y veeduría.

A partir de la información reportada en el cumplimiento a los indicadores del PMI, se destaca lo siguiente:

- 19 (73%) indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIPO.
- 5 (19%) indicadores no cuentan con reporte en el SIPO.
- 1 (3.8%) indicador cuentan con un indicador asociado en el PND, de acuerdo con la información remitida por DNP.
- 21 (80.7%) presentan avances en relación con los reportes realizados por las entidades con corte a marzo 2019.

Cabe reiterar que el PMI para los pilares analizados en este punto, contiene 16 indicadores para los enfoques de género (5) y étnico (11), los cuales serán objeto de análisis de otros informes realizados por este ente de control.

A juicio de este ente de control de los 12 indicadores que debieron culminar su ejecución a diciembre de 2019, 8 (66.6%) no se han cumplido.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo el anexo 1 hace una valoración sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del punto y presenta los avances reportados en el SIPO por las entidades responsables.

---

<sup>278</sup> Los indicadores temáticos del punto 2 que se abordan en este capítulo corresponden a los del pilar 2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana, estrategia control y veeduría ciudadana.

## Planeación

---

En función de la fase de planeación<sup>279</sup> el Acuerdo de Paz contempló la elaboración del PMI, con el fin de garantizar la puesta en marcha de las normas, planes, programas y políticas, y facilitar el seguimiento y evaluación de lo acordado. Según el Acuerdo, este documento debe contener el conjunto de propósitos, objetivos, metas, indicadores y medidas necesarias para la implementación y contar con cronograma y responsabilidad institucional para cada uno de los casos.

En ese sentido, esta sección presenta un análisis de la coherencia entre los indicadores del PMI y el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (PND). En cuanto a la incorporación de los compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz en los borradores de Planes Territoriales de Desarrollo, este informe incluye un balance de las acciones desarrolladas por la Procuraduría para fortalecer dicho proceso en los municipios PDET donde tienen presencia este ente de control.

La fase de planeación del Acuerdo de Paz se materializó inicialmente con la elaboración del Plan Marco de Implementación (PMI) aprobado por la CSIVI, posteriormente, a través de la emisión del Conpes 3932 de 2018 y por primera vez con la inclusión parcial de los compromisos del Acuerdo en el “Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” del PND.

Si bien el PMI no contempla indicadores específicos en materia de planeación, su elaboración es en sí mismo un avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo en esta materia. En este sentido, esta sección del informe no aborda indicadores específicos del PMI, pero presenta el análisis de las distintas herramientas de política pública para la planeación del Acuerdo de Paz.

---

<sup>279</sup> El proceso de planeación hace referencia al conjunto de acciones para establecer los resultados y los mecanismos para la consecución de estos en la generación de valor público que beneficie a la población.

## Avances y dificultades

---

### Compromisos del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo

Los esfuerzos en materia de planeación son a juicio de este de control un avance significativo en el cumplimiento de lo acordado, manteniendo coherencia con lo establecido en la sección 6.1.1 del Acuerdo de Paz: Plan Marco de Implementación de los Acuerdos.

El 25 de mayo de 2019, fue aprobada la Ley 1955 a través de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Este plan aborda las temáticas de paz a través de cuatro herramientas de política pública. En primer lugar, se cuenta con el plan plurianual de inversiones a través del cual se programan \$37.1 billones para la implementación del Acuerdo y será objeto de análisis del capítulo financiero. En segundo lugar, esta ley incluyó además del artículo sobre el PPI, 7 artículos<sup>280</sup> adicionales asociados directamente con la implementación del Acuerdo que han sido analizados a lo largo del presente informe. Adicionalmente, las bases del PND incluyeron el “Pacto por la Construcción de Paz” en el cual se abordan cuatro líneas estratégicas<sup>281</sup>, en este se hace un esfuerzo por articular los compromisos en materia de paz con los demás pactos del PND y finalmente, se cuenta con una batería de indicadores para el seguimiento. Si bien este documento no menciona explícitamente una asociación con indicadores del PMI, el DNP allegó a este ente de control un cruce entre las dos herramientas de planeación, según el cual, el 40% (200) de los indicadores del PMI tienen un indicador asociado en el PND. De esos 200 indicadores del PMI, 37 finalizan en el actual cuatrienio.

Desde la Procuraduría se llevó a cabo una revisión exhaustiva de ambos documentos, para identificar como el contenido del PND contribuía a cada una de las metas trazadoras del PMI y si las metas asignadas a los indicadores del pacto por la construcción de paz eran proporcionales a los compromisos establecidos en el Acuerdo. Igualmente, este ente de control revisó el proyecto de ley del articulado del PND y envió recomendaciones para el

---

<sup>280</sup> Artículos: Artículo 281: Hoja de Ruta Única y Artículo 252: Pactos Territoriales, Artículo 283: Administración y destinación de bienes, Artículo 284: Renta Básica, Artículo 220: Trazador presupuestal para la Paz. Artículo 31: Secretaría Técnica Del OCAD Paz. Artículo 285: Ampliación De Las Obras Por Impuestos.

<sup>281</sup> Líneas del Pacto por la Paz: A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad, B. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización, C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad, D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas.

ajuste de 14 artículos<sup>282</sup> relacionados directa o indirectamente con la implementación del Acuerdo de Paz, dentro de los cuales se incluían los 7 artículos analizados en este informe. De estos, se acogieron parcialmente los ajustes para 3 artículos y totalmente para 2 artículos.

El análisis en detalle de la asociación entre los indicadores entre el PMI y PND, deja claro que el PND no es la herramienta para llevar a cabo el seguimiento a la implementación del Acuerdo. Como máximo, el seguimiento a los indicadores del PND podría considerarse un ejercicio complementario para comprender de forma integral el avance de acciones relacionadas con la implementación.

En la revisión del cruce realizado por el DNP se identifican diferentes limitaciones que hacen difícil que los indicadores del PND puedan ser utilizados para medir el avance en la implementación. En algunos casos hay indicadores que tienen un indicador asociado en el PND, como es el caso de los indicadores con metas trazadoras sobre los programas de adjudicación de tierras y la formalización de la pequeña y mediana propiedad. En este caso en particular, se evidencia una incompatibilidad en cuanto a la unidad de medida entre los indicadores del PMI con los del PND, en el sentido que en los primeros se establece su cumplimiento a partir del número de hectáreas adjudicadas y formalizadas, mientras que en el PND el avance se determina con base en el número de títulos de propiedad entregados, por lo que esto último, no permite identificar el avance real de lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Otro escenario está relacionado con aquellos indicadores con ficha técnica en el SIIPO v2.0 e indicador asociado en el PND cuyas metas no coinciden. Este es el caso de al menos 53 indicadores en los que se presenta esta dificultad, bien sea por diferencias en las unidades del indicador, como es el caso del indicador “Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo” (A.106), asociado con el indicador “Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo” del PND o por que los indicadores no se asocian completamente al producto o resultado del PMI. Este es el caso del indicador “Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada” (A.54), que está

---

<sup>282</sup> Plan nacional de inversiones públicas 2019-2022, viabilidad de los proyectos de inversión, administración eficiente de recursos públicos, unificación de presupuesto, trazador presupuestal, transparencia en contratación de mínima cuantía, seguro agropecuario, avance en el acceso en educación superior pública, acceso preferente a la oferta del sector de inclusión social y reconciliación, generación de empleo para la población joven del país, focalización de la oferta social, pago de servicios y tecnologías de usuarios no afiliados, hoja de ruta única., fortalecimiento del fondo de reparación para las víctimas de la violencia.

asociado al indicador Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar en zonas rurales en el PND.

También es el caso del indicador del PMI “Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido” (D.274), con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado, que aparece asociado al indicador del PND “Familias con proceso de sustitución finalizado”. Estos dos indicadores están relacionados, pero no son equiparables puesto que el primero mide los pagos realizados a beneficiarios durante la primera etapa del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar del PNIS, mientras que el último está asociado al cumplimiento de la última etapa del PAI Familiar. Equiparar estos dos indicadores es problemático, no sólo porque da cuenta de dos momentos distintos del PNIS, sino por que limita la sustitución a la entrega de proyectos productivos y no da el alcance que plantea el Acuerdo de Paz, de un desarrollo integral asociado a la RRI.

Finalmente, sobre aquellos indicadores que no cuentan con una asociación directa de un indicador en el PND, llama la atención los 30 indicadores que deberían finalizar durante el actual cuatrienio y no cuentan con fichas en el SIPO, y tampoco con un indicador en el PND que dé cuenta de su seguimiento. Este es el caso del indicador “Estrategia de fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política formulada” (B.126), a cargo de la Fiscalía General de la Nación, y del indicador A.107 a cargo del ICBF sobre la expedición del Acto administrativo para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. De forma general, este caso se presenta para 6 indicadores en el punto de Reforma Rural Integral, 2 en el punto de Participación Política, 4 en el punto de Fin del Conflicto, 15 en el punto de solución de drogas ilícitas, 2 en el caso de víctimas y 1 para el punto 6.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo además de la incorporación del PPI, habilitó algunas estrategias y líneas de acción para respaldar la implementación de lo acordado a través de la elaboración de políticas públicas y proyectos de inversión alineados con los compromisos del Acuerdo de Paz. No obstante, el PND no sustituye la función de hoja de ruta del Plan Marco de Implementación para el actual cuatrienio y mucho menos para la función de seguimiento físico a su implementación.

## Plan Marco de Implementación

En cuanto a esta herramienta de planeación, este órgano de control ya había advertido a todas las entidades con responsabilidades en el PMI, sobre la importancia de la definición de las fichas técnicas de los indicadores. Este proceso si bien ha presentado un avance del 300% pasando de 90 fichas técnicas aprobadas a marzo 2019 a 374 en marzo de 2020, sigue presentando un rezago para el 26% (132) de los indicadores y sin duda esta situación, es el primer cuello de botella para llevar a cabo un seguimiento integral a la implementación del Acuerdo de Paz. La Tabla 77. resume el balance de las fichas técnicas.

**Tabla 77. Balance de fichas del SIPO**

Punto	Pilar	# total de indicadores	# indicadores con fichas - SIPO	# metas trazadoras	# metas trazadoras con fichas aprobadas
<b>Punto 1. Reforma Rural Integral.</b>	1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.	8	5	2	2
	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.	43	18	2	
	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras.	14	13		
	1.3. Desarrollo social: SALUD.	13	7		
	1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL.	33	30	2	1
	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE.	13	13		
	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa.	57	42		
	1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	17	14		
	1.8. Planes de acción para la transformación regional.	12	6		
<b>Punto 2. Participación Política.</b>	2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final.	17	9	2	
	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana.	39	30		
	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.	30	27	2	
<b>Punto 3. Fin del Conflicto.</b>	3.1. Cese al fuego y de hostilidad bilateral y definitivo y dejación de armas.	3	3		
	3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil.	26	16	2	1
	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.	32	19	3	
<b>Punto 4. Solución a las Drogas Ilícitas.</b>	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	47	36	3	2
	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública.	14	11		
	4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.	13	10		

Punto	Pilar	# total de indicadores	# indicadores con fichas - SIPO	# metas trazadoras	# metas trazadoras con fichas aprobadas
Punto 5. Víctimas.	5.1. Justicia y Verdad.	5	4	1	1
	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz.	27	23	2	1
	5.6. Derechos Humanos.	6	6		
Punto 6. Verificación.	6.1. Mecanismos de implementación y verificación.	23	17		
	6.2. Capítulo étnico.	1	1		
	6.3. Componente internacional de verificación. de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI).	2	2		
	6.4. Componente de acompañamiento internacional.	1	1		
	6.5. Herramientas de difusión y comunicación.	6	6	1	1
	TG.1. Capítulo de Género.	5	5		
<b>Total</b>		<b>507</b>	<b>374</b>	<b>22</b>	<b>9</b>

Fuente: DNP. 2020. Elaboración propia.

Cabe señalar que, a 31 de marzo de 2020, la Consejería para la Estabilización había recibido 73 solicitudes de modificación<sup>283</sup> a indicadores del PMI. De estas, 33 corresponden a modificaciones a indicadores temáticos y 40 a indicadores étnicos, lo que representa el 66% de los 60 indicadores dispuestos para la incorporación de este enfoque en la implementación del Acuerdo. Las solicitudes de modificación incluyen cambios en la fecha como es el caso del indicador F.411.1 a cargo de la Procuraduría cuyo año fin es de 2019 y se solicitó una ampliación de la fecha para el 2031, cambios de nombre del indicador, división del indicador, entre otros. Lo anterior, deja un balance de 60 indicadores para los cuales no se está tramitando ninguna modificación y a la fecha no cuentan con fichas técnicas.

A pesar de reconocer los avances en este último año, llama la atención que no se haya logrado culminar con la elaboración de las fichas técnicas y la resolución a las solicitudes de modificación a indicadores realizadas hace más de seis meses, bien sea para su aprobación o rechazo. De estos hechos llama la atención que los 671 indicadores del PND, a los pocos meses de su aprobación ya contaban con las fichas cargadas en Sinergia, el sistema del Gobierno designado para hacer seguimiento a dicho instrumento. Este órgano de control coincide con lo reportado por el DNP, en que dadas las temporalidades de los indicadores

<sup>283</sup> 12 modificaciones corresponden al punto 1 del acuerdo, 2 al punto 2, 4 del punto 3, 9 del punto 4 de los cuales 2 corresponden a metas trazadoras, 6 del punto 6 de los cuales 1 corresponden a metas trazadoras, los 40 indicadores restantes con solicitud de modificación corresponden a aquellos del capítulo étnico.

que superan la vigencia de la actual administración, la concertación con los sectores puede ser un proceso que tome más tiempo y que la transición entre administraciones representó un cambio en los equipos a cargo de este proceso. No obstante, pasados un año y siete meses de la actual administración, en un país en el que se cuenta con herramientas de planeación de más largo plazo como los CONPES, y otras intervenciones como la implementación del Acuerdo y que han requerido de la concertación con múltiples sectores como los Objetivos de Desarrollo (ODS), la definición de fichas técnicas de los 507 indicadores del PMI se sigue considerando una acción con rezago que no permite un seguimiento integral a la implementación al Acuerdo de Paz.

En cuanto a la aprobación de las solicitudes de modificación en las fichas, cabe señalar que de acuerdo con su decreto de creación (1995 de 2016) la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Final (CSIVI), debía revisar y aprobar el contenido del PMI<sup>284</sup> así como “[r]evisar anualmente el Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final y recomendar los ajustes a que haya lugar”<sup>285</sup>. Esta última función fue modificada por el decreto 1417 de 2018 el cual establece que le corresponde a la CSIVI, “Establecer los parámetros para la revisión anual del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar”.

De acuerdo con la Consejería para la Estabilización, esta nueva función limita el rol de aprobación de la CSIVI al establecimiento de parámetros, quedando entonces la competencia de la aprobación de las modificaciones a cargo del Gobierno Nacional. Así mismo, la Consejería reporta que dichos parámetros se encuentran pendientes por definir. En este sentido, preocupa a este ente de control que seis meses después de la emisión de dicho decreto en agosto, no se contará con dichos parámetros para definir la situación de los indicadores con solicitudes de modificación pendiente por tramitar.

En particular, sobre el caso de las metas trazadoras preocupa a este ente de control que solo se cuente con fichas técnicas para el 40,9% de los casos y que en el caso del punto 2, el cual incluye indicadores relacionados con la seguridad de líderes y excombatientes, no se cuente con ninguna meta trazadora aprobada. Adicionalmente, el análisis de las entidades con fichas técnicas por definir (ver Tabla 78) evidencia que 25 de las 48 entidades con responsabilidades en el PMI tiene al menos una ficha técnica por definir. Preocupa en

---

<sup>284</sup> Artículo 3, numeral 5

<sup>285</sup> Artículo 3, numeral 22

particular a este ente de control aquellas entidades que tienen un número significativo de fichas técnicas pendientes, como es el caso de la ANT con 21 de las 24 fichas a cargo por definir, el Ministerio del Interior con 14 de 47, el Ministerio del Trabajo con 12 y el Ministerio de Salud y Protección Social con 11 fichas pendientes. No obstante, este ente de control destaca que todas las entidades con responsabilidad en el Plan Marco de Implementación cuentan con algún avance en dicha materia.

**Tabla 78. Balance de entidades con fichas por definir**

Entidad	Fichas por Definir	Metas trazadoras con fichas por definir
Agencia Nacional de Tierras.	21	2
Ministerio del Interior.	14	2
Ministerio del Trabajo.	12	
Ministerio de Salud y Protección Social.	11	
Oficina del Alto Comisionado para la Paz.	9	2
Ministerio de Justicia y del Derecho.	8	1
Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.	8	
Agencia para la Reincorporación y la Normalización.	7	1
Fiscalía General de la Nación.	7	
Agencia de Renovación del Territorio.	5	
Agencia de Desarrollo Rural.	4	
Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos.	4	
ICBF.	4	
Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.	3	
Colombia Compra Eficiente.	2	
Departamento Nacional de Planeación.	2	
Gobierno Nacional.	2	2
Ministerio de Educación Nacional.	2	1
Unidad Nacional de Protección.	2	
Agencia para la Cooperación Internacional (APC-Colombia).	1	
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.	1	1
Defensoría del Pueblo.	1	
Ministerio de Transporte.	1	
Secretaría de Transparencia.	1	
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.	1	1
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>13</b>

Fuente: DNP. 2020. Elaboración propia.

Este ente de control destaca para los 374 indicadores con fichas técnicas aprobadas, que ya se cuente con una meta a la cual se le puede hacer seguimiento. No obstante, tras una revisión de las metas asignadas, se encontró para algunos casos que estas no necesariamente se compadecen con los objetivos planteados en el Acuerdo de Paz. Este es el caso por ejemplo de la meta establecida para el indicador A.6.Familias beneficiarias del subsidio integral, cuya meta para el cuatrienio es de 701 familias. Al hacer una comparación con las 26.644 familias inscritas en el RESO y beneficiarias potenciales del subsidio, esta meta no evidencia un estudio previo de la necesidad real de contribuir a responder con ese mecanismo a avanzar en el acceso a tierras.

Así mismo, se identificó que en algunos casos las fórmulas contempladas en las fichas no necesariamente acogen las necesidades del indicador establecido en el PMI. Este es el caso del indicador Porcentaje de integrantes del nuevo partido político, que requieren y reciben medidas de autoprotección (C.254). Para este indicador la fórmula da cuenta de las personas en el partido político con medida de protección implementada sobre aquellos con medida de protección aprobada. Si bien este indicador da cuenta de una parte muy importante del proceso, deja por fuera el número de solicitudes de miembros del partido que no han recibido respuestas. Este no es un problema menor, dado que, para este caso en particular, la Procuraduría hace seguimiento a cerca de 400 solicitudes pendientes por respuesta por parte de la UNP.

Este también es el caso, de la fórmula propuesta para el indicador Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido (C.228), para el cual el denominador hace referencia al número total de miembros de FARC que presentan solicitud de acreditación verificados. No obstante, el trámite del proceso de acreditación se da en relación con una lista proporcionada por las FARC, la cual cerró el 15 de agosto de 2017. Adicionalmente, sobre este indicador preocupa que la calidad del reporte cuantitativo y cualitativo presentado por la entidad y aprobado por el DNP, no dé cuenta de la integralidad del proceso de acreditación. La Procuraduría realiza un seguimiento a la situación jurídica de los excombatientes de las FARC y ha identificado un conjunto de al menos 390 excombatientes pendientes por que se les resuelva su acreditación, sin embargo, este indicador se encuentra en el 100% de cumplimiento.

## Medidas para la implementación del Acuerdo en el nivel territorial

El Conpes 3932 de 2018 estableció los lineamientos para integrar el PMI del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Lo anterior, reconociendo que en la implementación del PMI los territorios cumplen un rol fundamental, no sólo como receptores de la oferta de bienes y servicios públicos provistos por diferentes entidades del nivel nacional, sino como responsables en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en el ámbito local.

El cambio de mandatarios locales representó un momento crucial para conectar y articular las intervenciones de las distintas órdenes de gobierno sobre el territorio, así como con la participación de los ciudadanos y las organizaciones que los representan. Esto requiere del esfuerzo coordinado de las entidades competentes del orden nacional y de las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía, pero también acorde con un compromiso por atender territorios y poblaciones afectadas por la violencia y la pobreza, teniendo en cuenta que las entidades territoriales son actores fundamentales para la estabilización de acuerdo con las competencias que la ley les ha otorgado en temas como salud, educación, agua potable, saneamiento básico, entre otros.

Conforme lo anterior, el DNP desarrolló la estrategia general de "cierres exitosos de gobiernos territoriales", con el propósito de desarrollar contenidos y herramientas para la elaboración de programas de gobierno e inscripción de candidatos, el proceso de empalme y la construcción de los PDT en todo el país, las cuales constituyen lo que se denominó Kit de Planeación Territorial (KPT). Es importante mencionar que estas herramientas hicieron un especial énfasis en la alienación de los PDET con los PDT.

En concordancia, la ART desarrolló la estrategia de Fortalecimiento Institucional, la cual contó con el acompañamiento de este ente de control y tuvo como resultado la adopción de los PATR como política pública, a través de la sanción de ciento sesenta y siete (167) acuerdos municipales, y quince (15) ordenanzas departamentales; además de un acompañamiento específico en los 170 municipios PDET para el proceso de empalme y posterior formulación de los PDT. Como resultado de este proceso los municipios PDET, incluyeron en mayor o menor medida compromisos asociados al cumplimiento de las iniciativas en su PDT. Pese a

lo anterior, preocupa a la Procuraduría la falta de claridad frente a los criterios de priorización de las iniciativas, como se profundizó en el capítulo sobre el punto 1 del Acuerdo de Paz.

En articulación con las estrategias implementadas por el Gobierno Nacional, la Procuraduría realizó las siguientes acciones de seguimiento: i) impulsó la estrategia del Gobierno Nacional, para que las entidades territoriales departamentales y municipales adoptaran los PATR mediante acuerdo u ordenanza, ii) emitió la Directiva 009 de 2019 sobre el cumplimiento de las leyes 951 de 2005, 1151 de 2007 y 1551 de 2012, sobre el cierre de gestión y el proceso de empalme, en particular en lo relacionado con el Acuerdo de Paz, y iii) emitió la Directiva 007 de 2020 con directrices para la incorporación en los Planes de Desarrollo Territoriales y el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Paz. Sobre esta última se emitieron recomendaciones a los documentos borrador de los PDT en trece (13) de las dieciséis (16) subregiones PDET, sin embargo, y con la expedición del Decreto 683 del 2020, *“Por el cual se adoptan las medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo 2020-2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, y teniendo en cuenta que de los 170 municipios PDET 60 se acogieron al plazo de excepcionalidad para la formulación y aprobación de su PDT, aún no se cuenta con un balance de los resultados de la gestión.

## Instrumentos para la planeación financiera

Dentro de los instrumentos de planeación financiera utilizados oficialmente para estimar los montos de inversión asociados a la implementación de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz, se destacan dos instrumentos en los que se reflejan proyecciones que responden a diferentes vigencias fiscales, considerando el horizonte temporal de su implementación. Se trata del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

Si bien en el Acto Legislativo 01 de 2016 solo se señala este último, como el instrumento para la planeación y el seguimiento a los recursos de inversión para la paz, es a partir del año 2017 que se incluye por primera vez en el MFMP la estimación de estos valores en un ejercicio de responsabilidad fiscal, que daba cuenta de la viabilidad y sostenibilidad de la financiación de los compromisos asumidos.

De este modo, dentro del capítulo dedicado al presupuesto y las fuentes de financiamiento del Plan Marco de Implementación (PMI) se adoptaron los mismos montos y

fuentes indicativas de recursos que habían sido estimadas en el MFMP del año 2017. De forma general en estos instrumentos de planeación se proyectó un horizonte de 15 años, donde a través de cinco periodos de gobierno diferentes se invertirían \$129,5 billones de pesos, distribuidos entre los 6 puntos del Acuerdo según las necesidades de inversión identificadas en cada uno de ellos y se requeriría la financiación utilizando 6 fuentes de recursos, cuatro de las cuales eran públicas, una la cooperación internacional y otra el sector privado.

Luego que en Marzo del año 2018 fuera aprobado el PMI por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final (CSIVI), en el MFMP del mismo año se incluye nuevamente un capítulo dedicado a la financiación del Acuerdo de Paz, donde además del seguimiento a la ejecución de recursos de las diferentes fuentes de financiación, se homologa el costeo de los productos previstos en los dos instrumentos y se actualiza la participación de las fuentes de financiación sin cambiar el valor total estimado de los \$129,5 billones de pesos. La modificación más importante se presentó a nivel de las fuentes de financiación, pues en este MFMP, el Sistema General de Participaciones (SGP) pasa de financiar el 29% al 37% de los costos de la implementación aproximadamente. Esta modificación fue justificada principalmente por cambios en la metodología de distribución de recursos del SGP de educación.

Ya para el año 2019 y cumpliendo con lo establecido en el Artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 y con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) se aprobó el PPI para la Paz. En este se estimó una inversión total de \$37,1 billones de pesos, que equivalen al 3,38% del monto total de inversiones del PND e involucró recursos de 14 pactos diferentes, a través de los cuales se estructuró el plan. Dentro de estos se destacan por su aporte, el Pacto por la Equidad (49%), el Pacto por la Construcción de Paz (28%), y el Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos (6,3%).

En la 79 se compara la proyección de las inversiones y la contribución de las fuentes de financiación definidas en el PMI y en el PPI para la Paz. Dadas las dificultades metodológicas que implica la diferencia en los horizontes de estimación de los valores (15 y 4 años respectivamente), así como la base de cálculo de estos (precios constantes del año 2016 y del año 2018 respectivamente). En las tablas se relaciona la participación porcentual tanto de los recursos asociados a los puntos como a las fuentes correspondientes.

**Tabla 79. Comparación de las proyecciones del MFMP de 2017 y del PPI para la Paz (Cifras en billones de pesos)**

Punto del Acuerdo de Paz	PMI (MFMP2017)	PPI 2019
1. Reforma Rural Integral	\$110,6 (85,5%)	\$24,9 (67,3%)
2. Participación Política	\$ 4,3 (3,3%)	\$ 0,1 (0,2%)
3. Fin del Conflicto	\$ 1,9 (1,4%)	\$ 0,7 (2,0%)
4. Solución al problema de las drogas	8,3 (6,4%)	\$ 0,1 (0,1%)
5. Víctimas del conflicto	\$ 4,3 (3,3%)	\$ 3,5 (9,7%)
6. Implementación, Verificación y Refrend.		- (0,01%)
7. Recursos paz por distribuir		\$ 4,8 (12,9%)
8. OCAD PAZ		\$ 2,9 (7,7%)
<b>Total general</b>	<b>129,5</b> (100%)	<b>37,1</b> (100%)

Fuente de Financiación	PMI (MFMP2017)	PPI 2019
1. PGN	\$46,7 (36,1%)	\$11,3 (30,6%)
2. SGP	\$37,8 (29,2%)	\$ 13,1 (35,2%)
3. SGR	\$19,7 (15,2%)	\$ 4,9 (13,0%)
4. Propios ET	\$5,5 (4,3%)	\$ 1,2 (3,4%)
5. Cooperación	\$11,6 (9,0%)	\$ 4,1 (11,0%)
6. Privados	\$8,3 (6,4%)	\$ 2,5 (6,8%)
<b>Total general</b>	<b>129,5</b> (100%)	<b>37,1</b> (100%)

Fuente: Cálculos propios a partir del MFMP y el PPI.

Al deflactar el valor total del PPI para la Paz del año 2018 para obtener la misma base de comparación de precios utilizados para elaborar el MFMP del año 2017, su monto pasa de \$37,1 a \$33,8 billones de pesos. Este valor que representa aproximadamente el 26% del costo total estimado para los 15 años de la implementación en los MFMP, en principio termina siendo consistente pues equivale a la proporción de las inversiones esperadas en un cuatrienio cualquiera.

Desde el punto de vista de la destinación de los recursos a los puntos del Acuerdo, las mayores diferencias entre los dos instrumentos se presentan en el Punto 1 o Reforma Rural Integral, reflejando una disminución del 18% aproximadamente en el PPI para la Paz, mientras que por el lado de las fuentes de financiación se observa una reducción de la participación del Presupuesto General de la Nación (PGN) al pasar del 36 al 30,6%, que se ve compensada en parte por el aumento del aporte del Sistema General de Participaciones (SGP) que paso del 29 al 35%.

Así mismo, es importante señalar que en el PPI para la Paz no se realiza la asignación del monto total de recursos entre los seis puntos del Acuerdo, con lo cual cerca del 21% de este

valor queda pendiente por distribuir en acciones o proyectos que se presenten por demanda así: 13% corresponden a recursos por distribuir dentro de cada vigencia fiscal que maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>286</sup>, en tanto que el 8% restante, corresponden a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) proyectados para financiar con recursos que aprobaría el OCAD Paz.

Aunque en el informe anterior se advirtieron algunas inconsistencias de estos instrumentos, relacionadas con la incorporación de recursos especialmente del SGP que presentan inflexibilidades para atender la población rural del país, así como con la exclusión de las intervenciones requeridas en zonas no PDET, en esta oportunidad y con ocasión del seguimiento al primer año de ejecución del PPI para la Paz, se resalta que su mayor debilidad reside en el nivel de agregación de las cifras presentadas, puesto que esta situación dificulta la labor de comparación entre lo planeado y la materialización efectiva de las inversiones, y por tanto el desarrollo de la tarea que le fue asignada a la Procuraduría y otras entidades mediante el Acto legislativo 01 de 2016.

En respuesta a una consulta formulada al DNP en este sentido, se indicó que la proyección de las cifras no fue discriminada para cada año de ejecución del PMI, así como tampoco se había discriminado la destinación de cada fuente de recursos hacia la financiación de las intervenciones relativas a cada punto y pilar del PMI<sup>287</sup>; por la metodología que fue utilizada para determinar las inversiones del PPI para la Paz, dado que las estimaciones se soportaron, por un lado, en la proyección de los techos o montos máximos de inversión de acuerdo con las metas fiscales del Gobierno para el cuatrienio, y por el otro, en la distribución de estos recursos según las participaciones que previamente habían sido definidas en el MFMP del año 2018 para cada punto del Acuerdo.

A este respecto, la Procuraduría reitera el llamado de atención sobre la importancia de actualizar el costeo que soporta las proyecciones de los instrumentos de planeación financiera mencionados previamente, en especial si se tiene en cuenta que a la fecha se dispone de información más veraz obtenida en el proceso de formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, de los Planes de Acción para la Transformación Regional y en general

---

<sup>286</sup> Se trata de recursos destinados a financiar gastos de funcionamiento e inversión, que son distribuidos por el MHCP a otras entidades del orden Nacional, de acuerdo con solicitudes que estas últimas presenten para ejecutar dentro de la vigencia fiscal luego de ser aprobada la Ley de Presupuesto.

<sup>287</sup> En respuesta escrita a este requerimiento, el DNP informó lo siguiente: "Dado que la estimación de los recursos del PPI de paz se hizo a nivel acumulado y separado por fuentes y usos, no es posible hacer una distribución exacta de esos recursos entre los puntos y pilares del acuerdo" de conformidad con la solicitud realizada.

de los avances que en diferentes frentes refleja el desarrollo de productos incluidos en el PMI.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

En cuanto a la planeación para la implementación, este ente de control resalta la inclusión de alguno de los compromisos del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022, así como las gestiones desde el nivel central para impulsar y facilitar la incorporación de los temas de la implementación en las agendas de planeación territoriales de los Gobiernos que iniciaron su administración en enero de 2020. Sin embargo, el contraste entre el Plan de Desarrollo y el PMI arroja que el seguimiento a los indicadores del PND podría considerarse un ejercicio complementario para comprender el avance de acciones relacionadas con la implementación del Acuerdo, dado a que existen incompatibilidades en las unidades de medida, la proyección de metas y la conceptualización de los indicadores. Estas diferencias dificultan, entre otras cosas, la asociatividad de los instrumentos en asuntos relacionados a la formalización y adjudicación de tierras y el cumplimiento del punto 4 sobre drogas ilícitas.

Así mismo, se reconoce el avance del 300% en la elaboración y aprobación de fichas técnicas de los indicadores del PMI. No obstante, dado el tiempo que ha tomado este proceso, así como las limitaciones en las fichas ya aprobadas, este ente de control considera que el Plan Marco de Implementación si bien constituye la herramienta de planeación del Acuerdo de Paz, no se ha consolidado como una hoja de ruta específica para su implementación y mucho menos como una herramienta para guiar la toma de decisiones, y la articulación de las acciones que requieren de un periodo de tiempo más extenso al de la actual administración para su consolidación. Esta función de hoja de ruta la asumen otras herramientas desarrolladas por el actual gobierno como el documento de Paz con Legalidad, que establece el marco de acción de la actual administración en cuanto a la implementación.

En cuanto a la planeación financiera, con la reforma constitucional incorporada mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, el instrumento establecido para el seguimiento a los compromisos derivados del Acuerdo de Paz es el Plan Plurianual de Inversiones. Luego de transcurridos 3 años de la firma del Acuerdo, en el año 2019 es expedido el primer PPI para la Paz conjuntamente con el Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018 – 2022)”, y aunque desde el punto de vista formal este cumple con lo dispuesto en la

materia en la Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994), refleja serias dificultades para monitorear la ejecución de las inversiones, en especial el aporte que estas pueden tener en la evolución y avance de los compromisos y metas plasmadas en el PMI.

En este sentido, el llamado de atención se centra en el nivel de agregación de las proyecciones realizadas en el PPI para la Paz, en particular en lo que hace referencia a: i) La destinación de los recursos por distribuir que maneja el MHCP, pues a esta altura de la implementación no deberían considerarse gastos imprevistos de tal magnitud, ii) La destinación de los recursos de “Asignación para la Paz”, dado que en el mismo PND (Art. 119) precisa la priorización de unos sectores de inversión, iii) La presentación de las cifras de forma anual conforme al periodo presentado para la programación presupuestal, iv) La discriminación de la financiación de cada pilar del Acuerdo de Paz según las características y dinámicas de las fuentes de recursos previstas.

De igual forma, se insiste en la necesidad de revisar el costo de los compromisos definidos en el PMI, en especial de los productos que lo conforman, puesto que a la fecha se dispone de información que contribuiría a determinar con mayor precisión la dimensión de las intervenciones, el valor que estas significan y su distribución temporal en el horizonte de implementación.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 3 recomendaciones al Departamento Nacional de Planeación sobre el acondicionamiento institucional para la incorporación del Acuerdo en la planeación territorial y el avance de las fichas técnicas del Plan Marco de Implementación. De estas 3, el DNP reportó ya haber realizado acciones para dar cumplimiento a ellas.

De esta forma se presentan las siguientes recomendaciones:

- Al Departamento Nacional de Planeación, la Consejería para la Estabilización y demás entidades con responsabilidades en la implementación, se reitera la recomendación de avanzar en la definición y aprobación de fichas técnicas de los 133 indicadores del PMI pendientes.
- A la Consejería para la Estabilización, hacer las gestiones que sean necesarias para acelerar el proceso de respuesta a las solicitudes de modificación de los

indicadores con el fin de tener un instrumento consolidado para el seguimiento a la implementación.

- Al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se sugiere incluir dentro de la metodología de seguimiento al MFMP que establece el artículo 2.8.1.1.3 del Decreto 1068 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público), los criterios y procedimientos necesarios para la actualización de los costos y la proyección de las fuentes de financiación de la implementación del Acuerdo de Paz, siguiendo los principios de transparencia y responsabilidad fiscal que le corresponden.
- Al Departamento Nacional de Planeación, en el marco de lo establecido en el capítulo VII de la Ley 152 de 1994 y en especial del informe que presenta cada año en el mes de Abril al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), se recomienda medir el progreso de los compromisos financieros previstos en el Planes Plurianuales de Inversiones para la Paz teniendo en cuenta los avances, necesidades y prioridades del proceso de implementación según las metas del PMI, así como la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, que trata la misma Ley.

## Programación

---

En cuanto a la programación<sup>288</sup>, esta sección analiza las herramientas para la asignación de recursos a los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz, así como, de la coherencia que guardan los montos programados con los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz y entre sí. Así las cosas, el seguimiento realizado corresponde a la programación del gasto de inversión, especialmente en lo que corresponde a dos de las seis fuentes de financiación del Acuerdo de Paz (Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Regalías).

Esta etapa es muy importante porque determina el monto de recursos apropiados dentro de los diferentes presupuestos anuales de las entidades comprometidas con la implementación del Acuerdo de Paz, de conformidad con sus competencias y la priorización de las intervenciones en el marco de la ejecución del PMI. Para su análisis se tendrán en cuenta tanto los valores asignados a los gastos de inversión y funcionamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) en las vigencias 2019 y 2020, como los recursos asignados y aprobados por el Sistema General de Regalías (SGR) para la Paz, dentro del mismo bienio<sup>289</sup>.

Cabe aclarar que, las otras fuentes de recursos previstas para la financiación del PMI no se incluyen en razón a las dificultades que a la fecha continúan presentándose, en particular, para determinar con claridad la asignación y ejecución de las inversiones del Sistema General de Participaciones (SGP), de los Recursos Propios de las entidades Territoriales y de los recursos del Sector Privado, hacia el cumplimiento de productos específicos definidos en el PMI. Adicionalmente, cabe señalar que al igual que la fase de planeación, la fase de programación no cuenta con indicadores en el PMI para su seguimiento.

## Avances y dificultades

---

### Recursos de Inversión del PGN 2019 y 2020

En el caso de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación, se tomó como referencia la información reportada en el año 2019 en el Sistema de Seguimiento a los

---

<sup>288</sup> El proceso de programación está relacionado con la asignación de recursos, ejercicios de costeo y priorización de las acciones e insumos a utilizar para apuntar a la materialización de los planes y objetivos propuestos.

<sup>289</sup> A diferencia de las otras secciones de este informe, aquí se abordan de manera independiente los años que conforman las vigencias fiscales comprometidas dentro del periodo de análisis, lo anterior con el propósito de identificar y comparar la evolución de las cifras dentro de las etapas que marcan el ciclo de la inversión (planeación, programación, ejecución y seguimiento).

Proyectos de Inversión (SPI) por las entidades comprometidas, mientras que para el año 2020 se consideraron los proyectos registrados en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas (SUIFP), que apropiaron recursos para esta vigencia, de acuerdo con la aplicación del Trazador presupuestal para la Paz<sup>290</sup>.

En la Gráfica 11, se muestra la programación de recursos de inversión en dos momentos de cada vigencia fiscal, al comienzo de esta, a través de los montos registrados como apropiación inicial y a la fecha de corte de las cifras (30 de abril de 2020) mediante lo que se denomina apropiación vigente, la cual para el año 2019 termina coincidiendo con la apropiación definitiva.

**Gráfica 11. Apropiación de recursos de inversión para Paz en 2019 y 2020 (Cifras en miles de millones de pesos)**



Fuente: Cálculos propios a partir información reportada por el DNP.

En el año 2019 se observa que la apropiación inicial fue de \$1,79 billones de pesos, mientras que en el año 2020 fue de \$3,6 billones. Esta diferencia que termina duplicando el valor entre un año y otro, no obedece necesariamente a un incremento en la previsión de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz, sino que en parte se explica por un subregistro de información asociado a las dificultades en el manejo y aplicación del trazador

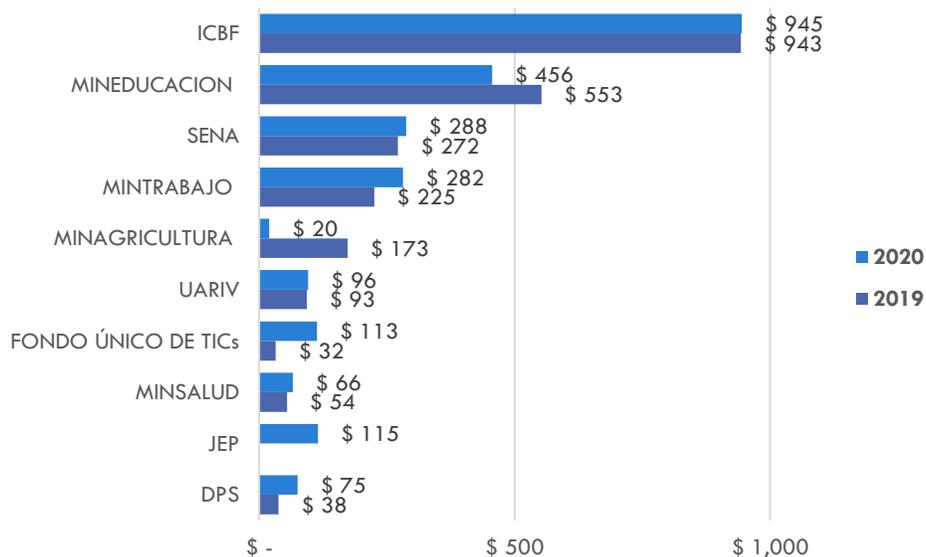
<sup>290</sup> Esta base de datos fue remitida por el DNP a comienzo del mes de mayo del año en curso, con la aclaración que entre los meses de marzo y abril se realizaron diferentes jornadas de trabajo con los sectores que tienen compromisos con el PMI, con el propósito de depurar la información respectiva.

presupuestal por parte de las entidades responsables del reporte, especialmente en el primer año de su implementación.

La anterior afirmación se pone en evidencia más claramente cuando se compara la apropiación definitiva del año 2019 con la apropiación vigente del año 2020, puesto que los valores en este caso terminan siendo muy cercanos, \$2,9 y \$3 billones de pesos de recursos de inversión programados respectivamente. De esta forma, en el año 2019 se marcaron con el trazador de paz 116 proyectos de inversión pertenecientes a 21 entidades del gobierno nacional y en el año 2020 lo hicieron 127, registrados por 22 entidades. La asignación promedio de estos valores entre los puntos del Acuerdo de Paz, refleja que el punto 1 o Reforma Rural Integral participa del 59% de los recursos, el punto 4 o Solución al problema de las drogas participa del 31%, y el punto 5 o Víctimas del conflicto lo hace del 9,5%, con lo cual el restante 5% se distribuye entre los demás puntos del Acuerdo.

De los 2,9 billones de pesos de inversión programados en el año 2019, 10 entidades del Gobierno Nacional apropiaron \$2,4 billones aproximadamente, lo cual representa alrededor del 82% de este monto. Algo similar se observa en el año 2020, puesto que las mismas 10 entidades reflejan una programación de un poco más de \$2,4 billones de pesos, lo que corresponde al 80% de los \$3 billones reportados como apropiación vigente.

**Gráfica 12. Entidades con apropiación más alta para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos)**



Fuente: Cálculos propios a partir información reportada por el DNP.

De igual manera, al desagregar la información de las entidades a nivel de los proyectos registrados con la marca del trazador presupuestal, se observa que se repite tanto la tendencia de la alta concentración de las inversiones, como la recurrencia de estos entre las dos vigencias.

**Tabla 80. Proyectos con apropiación más alta para los años 2019 y 2020 (Apropiación vigente en miles de millones de pesos)**

Nombre del Proyecto	Valor 2019	Valor 2020
1. Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel Nacional	920	913
2. Implementación del programa de alimentación escolar en Colombia (Nacional)	288	288
3. Mejoramiento del servicio de formación profesional del SENA (Nacional)	259	274
4. Implantación fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia (Nacional)	223	280
5. Construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura (Nacional)	182	48
6. Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social para la población rural (Nacional)	148	20
7. Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva (Nacional)	68	70
8. Implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición en el componente de justicia transicional y restaurativa con enfoques de género y diferenciales (Nacional)	53	66
9. Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI (Nacional)	53	53
10. Actualización y gestión catastral (Nacional)	1	103
11. Contribución para promover la sostenibilidad ambiental y socioeconómica en municipios PDET y territorios afectados por el conflicto (Nacional)	97	
12. Implementación soluciones de acceso comunitario a las tecnologías de la información y las comunicaciones (Nacional)	9	85
<b>Total general</b>	<b>2.301</b>	<b>2.199</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de reporte DNP.

Estos 12 proyectos representan el 79 y el 71% del total de la inversión programada para los años 2019 y 2020, respectivamente. Como se puede observar, solo el proyecto denominado “Apoyo al desarrollo integral de la primera infancia a nivel Nacional”<sup>291</sup> a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), refleja una participación promedio del 30% de este valor para los dos años. Así mismo, los cinco primeros proyectos del listado concentran en promedio el 61% de las inversiones programadas para el mismo periodo, y a excepción del primero de ellos, los demás forman parte del punto 1 según la asociación definida por las entidades responsables.

De otro lado, teniendo en cuenta que en el mes de julio del año anterior se presentó por primera vez ante el Congreso de la República el Anexo denominado “Gasto construcción de Paz” PGN 2020, junto con el proyecto de Ley de presupuesto (cumpliendo con el artículo 219 de la Ley 1955), es conveniente comparar la inversión programada en este, con la apropiación inicial y vigente de los proyectos de inversión registrados en el SUIFP para el año 2020. Como se puede apreciar en la Gráfica 13, las diferencias son significativas no solo si se compara el monto total, sino al considerar la distribución de recursos entre los seis puntos del Acuerdo.

---

<sup>291</sup> Aunque el valor total de este y de los otros proyectos que se relacionan termina siendo mayor en casi todos los casos, solamente se tendrán en cuenta aquí los valores clasificados bajo la categoría de Paz de acuerdo con la marcación realizada con el trazador y reportada por la entidad responsable.

**Gráfica 13. Comparación gastos de inversión del Anexo de Gasto y SUIFP 2020 (cifras en miles de millones de pesos)**



Fuente: Cálculos propios a partir de reporte DNP y el Anexo de Gasto PGN 2020.

Mientras en el Anexo de Gasto la inversión llega a un monto de \$2.3 billones de pesos, en el SUIFP inicialmente se apropiaron \$3.6 billones para el año 2020, lo cual representa una diferencia del 57%. Esta situación obedece fundamentalmente a debilidades en la aplicación del Trazador presupuestal para la Paz, dado que las entidades responsables del registro y marcación de los proyectos relacionados con el PMI han cometido errores al dejar de marcar algunos o al marcar incorrectamente otros, afectando así la proyección de los gastos de inversión del Anexo de Gasto.

De acuerdo con el DNP, durante los meses de marzo y abril del año en curso se llevó a cabo un proceso de validación y depuración de la información reportada por las entidades en el SPI sobre la vigencia 2019, y lo apropiado en los proyectos de inversión en el SUIFP para 2020, en el marco de diferentes jornadas de trabajo adelantadas conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, la Agencia de Renovación del Territorio y las entidades responsables del reporte que tienen compromisos con el PMI, donde se impartieron lineamientos sobre el uso de los trazadores presupuestales.

## Recursos de Funcionamiento PGN 2019 y 2020

La programación tanto de los gastos de funcionamiento como de los recursos para atender gastos contingentes que se han englobado bajo la denominación de “Bolsa Paz”<sup>292</sup>, es una tarea liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), luego que las entidades ejecutoras del PGN realizan la estimación de la necesidad de recursos para la siguiente vigencia fiscal de acuerdo con las disposiciones legales respectivas.

De acuerdo con información aportada por el MHCP, ante el estado de avance del desarrollo e implementación del Trazador presupuestal para la Paz en el SIIF, la proyección de los gastos de funcionamiento en el año 2020 se realizó a partir del reporte de ejecución de recursos del PGN destinados al cumplimiento del PMI en vigencias anteriores, organizados en tres grupos de entidades así:

- Entidades cuya misionalidad está directamente vinculada al cumplimiento del Acuerdo de Paz. Dentro de este grupo se encuentra la Agencia de Renovación del Territorio, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
- Otras entidades ejecutoras del PGN que reportaron ejecución de recursos de funcionamiento con corte a 30 de mayo.
- La “Bolsa Paz” cuyos recursos serían distribuidos a otras entidades durante la vigencia 2020, para gastos relacionados con el cumplimiento del PMI.

Tomando como referencia esta clasificación, en la Tabla 81 se presenta la programación de gastos de funcionamiento incluida en el Anexo denominado “Gasto Construcción de Paz” PGN 2020, así como los valores aprobados por este mismo concepto en el presupuesto de esta vigencia:

**Tabla 81. Gastos de funcionamiento programados 2020 (cifras en miles de millones de pesos)**

Entidad	Anexo de Gasto PGN 2020	Presupuesto aprobado (Ley 2008)
<b>GRUPO 1. INSTITUCIONALIDAD PAZ Y POSCONFLICTO</b>	<b>\$508,0</b>	<b>\$513,5</b>
1. Agencia de renovación del territorio - ART	\$50,7	\$54,2

<sup>292</sup> Como se mencionará más adelante, la “Bolsa Paz” incluye recursos de funcionamiento e inversión, que son distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a otras entidades del orden Nacional, de acuerdo con solicitudes que estas últimas presenten para ejecutar dentro de la vigencia fiscal luego de ser aprobada la Ley de Presupuesto.

Entidad	Anexo de Gasto PGN 2020	Presupuesto aprobado (Ley 2008)
2. Agencia para la reincorporación y la normalización - ARN	\$128,9	\$128,9
<b>3. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición</b>		
<b>Repetición</b>	<b>\$328,4</b>	<b>\$330,4</b>
- Tribunal de paz y las salas de justicia	\$108,3	\$108,3
- Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas (UBDP)	\$68,1	\$68,1
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	\$60,6	*\$60,6
- Secretaria Ejecutiva	\$52,2	\$54,2
- Unidad de investigación y acusación	\$39,2	*\$39,2
<b>GRUPO 2. OTRAS ENTIDADES QUE CONTRIBUYEN AL PMI</b>	<b>\$227,0</b>	<b>\$227,0</b>
UNP, ANT, Procuraduría y Otras	\$227,0	*\$227,0
<b>GUPO 3. "BOLSA PAZ"</b>	<b>\$2.000,0</b>	<b>\$587,0</b>
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	\$2.000,0	**\$587,0
<b>Total, Gastos de Funcionamiento</b>	<b>\$2.735,0</b>	<b>\$1.327,5</b>

\* Dado que en el presupuesto aprobado no se desagrega la información para todas las entidades como se presenta en el anexo, se asumen los mismos valores de este último. \*\* Como se mencionará más adelante, esta información fue reportada por el MHCP.

Fuente: Cálculos propios a partir del Anexo de Gasto de Paz PGN 2020 y la Ley 2008 de 2019.

En el Anexo de Gasto, se incluyó la programación presupuestal de 52 entidades del orden nacional con un presupuesto superior a los \$5.1 billones de pesos para la implementación del Acuerdo de Paz, dentro de estos aproximadamente \$2.7 billones de pesos correspondían a gastos de funcionamiento de 22 de tales entidades. De la programación de recursos realizada en dicho anexo llaman la atención tres cosas:

- El monto de los gastos de funcionamiento supera la apropiación hecha para los proyectos de inversión, así las cosas, mientras los primeros alcanzan \$2,735 billones de pesos, los segundos llegan a 2,363 billones.
- El 48% de los gastos de funcionamiento, es decir \$1,33 billones de pesos se dirigen a la financiación del punto 4 del Acuerdo (Solución al problema de drogas).
- La programación de recursos estimada por el MHCP para la denominada "Bolsa Paz" termina representando cerca de un 74% del funcionamiento y aproximadamente el 40% del total de presupuesto para la Paz del PGN.

Respecto a este último punto, cabe aclarar sin embargo que en la “Bolsa Paz” se incluyen recursos de las transferencias corrientes de funcionamiento y recursos de inversión que están enmarcados en un proyecto registrado en el SUIFP<sup>293</sup>, a través de los cuales se realiza la distribución de estos a otras entidades. Según el MHCP para el mes de abril de este año, se encontraban apropiados cerca de 2.3 billones de pesos, de los cuales 1.7 billones corresponderían a recursos de inversión y 587 mil millones de pesos a funcionamiento. Sin embargo, “dado que los ingresos estimados por la Ley de crecimiento no van a ser suficientes, el 2 de febrero se suspendieron del total del PGN cerca de \$8.5 billones, de los cuales pertenecen a la bolsa paz cerca de \$1,2 billones”.

**Tabla 82. Distribución de recursos de la “Bolsa Paz” para el año 2019**

Entidad	Miles de millones de pesos
<b>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b>	<b>\$691,0</b>
Funcionamiento	\$594,1
Inversión	\$96,9
<b>AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN</b>	<b>\$82,7</b>
Funcionamiento	\$82,7
<b>POLICÍA NACIONAL</b>	<b>\$75,0</b>
Funcionamiento	\$75,0
<b>MINISTERIO DE DEFENSA</b>	<b>\$45,0</b>
Funcionamiento	\$45,0
<b>Total general</b>	<b>\$893,7</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de la información reportada por el MHCP.

La distribución de estos recursos en el año 2019 se dirigió hacia cuatro entidades: Presidencia de la República (77%), Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN (9,25%), Policía Nacional (8,39) y Ministerio de Defensa (5,04%). Aproximadamente el 34% de este dinero se justificó en solicitudes de las entidades para atender los compromisos de reincorporación a la vida civil de los ex combatientes y desmovilizados, así como a

<sup>293</sup> Aunque en el SUIFP se registra un proyecto con el nombre “Apoyo a proyectos de inversión a nivel Nacional – Distribución Previo concepto DNP”, a través de este no se entregan bienes o servicios, sino que se utiliza como un mecanismo para distribuir total o parcialmente los recursos a otro u otros proyectos que cumple(n) con el proceso de viabilidad. Las distribuciones tanto de gastos de funcionamiento como de recursos de inversión se han soportado en un artículo que ha sido incluido de la Ley de presupuesto, en el que se dispone que estas “en ningún caso podrán cambiar la destinación ni cuantía, lo cual deberá constar en acto administrativo que para tal fin se expida”

necesidades de la ARN, cerca del 30% para atender compromisos de sustitución de cultivos ilícitos, el 13,5% para cumplir las metas de erradicación a través de grupos móviles y el cuerpo elite de la Policía Nacional, el 11% para financiar un proyecto de inversión denominado "Contribución para promover la Sostenibilidad Ambiental y Socioeconómica en Municipios PDET y Territorios Afectados por el Conflicto Nacional", el 5,4% para garantizar diferentes gastos relacionados con las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII) y el restante 6% para atender otros compromisos.

Cabe anotar que el 58,5% de estas distribuciones (\$523,1 mil millones), se realizó al Fondo Colombia en Paz, el cual, aunque comprometió todo el monto de recursos solo pago 21 mil millones de pesos, quedando como saldo por girar un poco más de \$502 mil millones, que se constituyeron como reserva presupuestal por ejecutar en el transcurso de la actual vigencia fiscal<sup>294</sup>.

## Recursos del Sistema General de Regalías para la Paz

Luego de la modificación que trajo el Acto Legislativo 04 de 2017 al artículo 361 de la Constitución Política respecto del Sistema General de Regalías (SGR), han sido expedidas varias normas reglamentarias en materia presupuestal del SGR<sup>295</sup>, que han significado la asignación de más de 3.85 billones de pesos de recursos para la implementación del Acuerdo de Paz desde el año 2017.

Dichos recursos de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo antes mencionado, se relacionan, por un lado, con la asignación por una única vez de los saldos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación no ejecutados a 31 de diciembre del año 2016, por valor de \$1.38 billones de pesos y, por el otro, con una serie de asignaciones definidas para los próximos 20 años (entre las que se destaca el 7% de los ingresos del SGR, que ascienden aproximadamente a \$2,47 billones de pesos, en los presupuestos bienales de los años 2017 – 2018 y 2019 – 2020).

---

<sup>294</sup> De acuerdo con la información aportada por el MHCP, para el año 2018 los recursos transferidos a través de esta operación ascendieron a 1,5 billones de pesos, distribuyéndose entre 10 entidades para atender gastos de funcionamiento por valor de 631 mil millones de pesos (42%) y entre 5 entidades para financiar proyectos de inversión por valor de 876 millones de pesos (58%), de los cuales la Presidencia de la República obtuvo casi el 80% de estos recursos. De igual forma, fueron transferidos al Fondo Colombia en Paz más de 844 mil millones de pesos, lo cual representa el 56% de recursos distribuidos por la "Bolsa Paz" durante esta vigencia.

<sup>295</sup> Decreto 1690 de 2017 (ajuste al presupuesto del bienio 2017 – 2018 aprobado por el Decreto 2190 de 2016), Decreto 1634 de 2017 (Traslado de los saldos del FCTel al Fondo de Desarrollo Regional – Asignación Paz), Ley 1942 de 2018 (Presupuesto bienio 2019-2020).

**Tabla 83. Asignación de recursos para la Paz en los presupuestos bienales 2017- 2018 y 2019 - 2020 (cifras en miles de millones de pesos)**

CONCEPTO*	OCAD Responsable	2017 - 2018	2019 - 2020	TOTAL
7% Asignación para la Paz (Parágrafo transitorio Art. 361 CP)	OCAD Paz	\$510,72	*\$1.213,40	\$1.724,12
70% Rendimientos Financieros diferentes a los provenientes de Asignaciones Directas (Parágrafo transitorio 7 Art. 361 CP)	OCAD Paz		\$447,44	\$447,44
Incentivo a la producción - 30% Rendimientos financieros (Parágrafo transitorio 7 Art. 361 CP) Res. 40211 MinMinas	OCAD Paz		\$191,76	\$191,76
FONPET – Entidades alta incidencia conflicto y pasivo pensional cubierto (Parágrafo transitorio 4 Art. 361 CP)	OCAD Paz	\$65,38	\$41,56	\$106,94
50% Saldos del FCTel a 31 diciembre de 2016 (Parágrafo transitorio Art. 361 CP)	OCAD Paz	\$690,25		\$690,25
50% Saldos del FCTel a 31 diciembre de 2016 (Parágrafo transitorio Art. 361 CP)	OCAD Regional	\$690,25		\$690,25
	<b>Total</b>	<b>\$1.956,60</b>	<b>\$1.894,16</b>	<b>\$3.850,76</b>

\* Descontando la restricción de gasto de acuerdo con Art 40 Ley 1942 de 2018

Fuente: Cálculos propios a partir del SICODIS e Informes de Rendición de Cuentas OCAD Paz.

De acuerdo con la información reportada por el Sistema de Información de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos del SGR (GESPROY) (con corte al 15 de abril del año en curso), la aprobación de proyectos entre el año 2017 y el año 2020, asciende a la suma de \$3,41 billones de pesos, siendo \$3,33 billones financiados con recursos del SGR y \$84 mil millones de pesos con otra fuente de recursos. Este valor distribuido por tipo de OCAD responsable de la aprobación refleja la siguiente composición: el OCAD Paz ha realizado aprobaciones por \$2,06 billones (62%), los OCAD Regionales por un poco más de 703 mil millones (21%), los OCAD Municipales por cerca de \$543 mil millones (16,3%), los OCAD Departamentales por un poco más de \$22 mil millones (0,6%) y el OCAD de Ciencia, Tecnología e Innovación por 5.250 millones de pesos (0,02%).

Los montos de aprobación anual durante este periodo fueron: En el año 2017 se aprobaron proyectos por aproximadamente \$85 mil millones de pesos, en el año 2018 por un poco más de \$1.48 billones de pesos, en el año 2019 por cerca de \$1.63 billones de pesos y a 15 de abril del año 2020 aproximadamente \$121 mil millones de pesos. De estos \$3.33 billones de pesos aprobados en proyectos financiados con recursos del SGR, \$2,51 billones

(75,4%) provienen de las fuentes relacionadas en la Tabla 79, \$489 mil millones de pesos (14,7%) de proyectos aprobados por entidades habilitadas para hacerlo directamente sin pasar por el OCAD, de acuerdo con los criterios también definidos en la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2017<sup>296</sup> y 330 mil millones de pesos (10%) de otros fondos y conceptos del mismo SGR.

De otro lado, si se compara la asignación de recursos realizada en los presupuestos bienales (\$3.85 billones de pesos), con la aprobación de estos a través de proyectos de inversión (\$2.51 billones de pesos), se observa una programación real del 65,2% de estos recursos.

En términos de la destinación sectorial de los recursos, la mayor parte de estas inversiones se han concentrado en proyectos de infraestructura de transporte (83,6%), seguido de lejos de proyectos de agua potable y saneamiento básico (4,3%), energía (3,5%), educación (2,9%) y deporte y recreación (2,6%). Vale señalar que esta tendencia se presentó de manera más marcada hasta el año 2019 por tres razones especialmente, la primera, que los recursos provenientes de los saldos del 60% del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que alcanzaron los \$1.38 billones de pesos, tenían como destinación el mejoramiento de la infraestructura vial requerida para la implementación del Acuerdo (parágrafo 8 AL 04 de 2017), segundo, que mediante la reglamentación de esta disposición se flexibilizaron los requisitos para la presentación y aprobación de este tipo de proyectos y tercero, porque esta concentración de inversiones también es una tendencia en los proyectos financiados con cargo del SGR.

Otro aspecto por considerar dentro de la aprobación de estos proyectos es la alta dispersión de recursos en diferentes regiones del país y en algunos casos como consecuencia de esto, la orientación de los recursos hacia territorios que no reflejan las mayores afectaciones del conflicto armado en el país. Prueba de ello es la baja inversión de recursos del SGR dirigidos a la implementación del Acuerdo en las subregiones PDET, puesto que de los \$3.33 billones de pesos aprobados en proyectos, tan solo \$775 mil millones (23%) se han orientado hacia intervenciones en estas comunidades, distribuidos así:

---

<sup>296</sup> Se trata de entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos medido a través del Índice de Gestión de Proyectos del SGR

**Tabla 84. Valor aprobado por subregiones PDET del SGR Paz\***

Subregión	Valor (Miles de Millones de Pesos)
Alto Patía y Norte del Cauca	\$56
Arauca	\$11
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	\$14
Catatumbo	\$76
Chocó	\$46
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	\$76
Macarena Guaviare	\$100
Montes de Maria	\$35
Pacífico y Frontera Nariñense	\$20
Putumayo	\$31
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	\$122
Sur de Bolívar	\$12
Sur de Córdoba	\$27
Sur de Tolima	\$16
Urabá Antioqueño	\$29
<b>Total General</b>	<b>\$669</b>

\* En este valor no se incluye el proyecto denominado “Mejoramiento de vías terciarias en los municipios PDET en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Paz”, presentado por el Gobierno Nacional por valor de 86 mil millones de pesos aproximadamente.

Fuente: Cálculos propios a partir del reporte GESPROY.

Frente a la concentración de inversiones principalmente en un sector como el de transporte, se avanzó en la reglamentación del artículo 119 del PND a través del Decreto 1426 de 2019, determinando que para la vigencia del plan se deben priorizar los recursos de Asignación para la Paz y el 70% de los rendimientos financieros diferentes a los generados por las asignaciones directas, en proyectos destinados a mejorar la cobertura de agua potable y saneamiento básico; así como para el desarrollo de vías terciarias y para la generación y ampliación de cobertura del servicio público de energía eléctrica, hasta por la suma de 1,5 billones de pesos discriminados en partes iguales para los tres sectores, sin perjuicio de la posibilidad de financiación de otros sectores.

Frente a la dispersión de recursos en diferentes regiones del país, también se dio un avance importante mediante el mismo decreto, al disponer que con los recursos mencionados previamente se financien especialmente proyectos que contemplen dentro de su alcance el desarrollo de las iniciativas relacionadas en la Hoja de Ruta, en las 16 subregiones PDET<sup>297</sup>. En este sentido, el Acuerdo 57 expedido por la Comisión Rectora del SGR, determinó que los representantes legales de las entidades que los presenten certifiquen su concordancia con el PMI y cuenten con una certificación de correspondiente con las iniciativas de los PATR, suscrita por la ART, hasta el momento en que se adopte la Hoja de Ruta.

Conviene advertir, sin embargo, que el avance que significa la focalización de los recursos hacia las diferentes iniciativas y subregiones PDET se ve limitado en la actualidad al momento de priorizar las inversiones dentro de las entidades territoriales que las conforman, dado que no se cuenta con un instrumento que permita determinar el orden de elegibilidad de las intervenciones, ni los criterios para distribuir los recursos cuando el valor de los proyectos supera el monto asignado presupuestalmente. Aunque el Sistema de Evaluación basado en Puntajes (SEP-Paz) adoptado mediante la resolución 1373 de 2018, ofrece un insumo que orienta la toma de decisiones de los miembros que conforman los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), y en este caso particular, especialmente a los miembros del OCAD Paz, su aplicación no resuelve los aspectos señalados.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

A pesar de las dificultades que plantea la comparación de los valores previstos en el PPI para la Paz con los valores registrados en los instrumentos de programación de recursos de inversión pública, que fueron mencionados anteriormente, en general se observa consistencia en las cifras presentadas en estos. De un lado, a nivel del PGN se definió en el PPI para la Paz un valor de 2.83 billones de pesos en promedio anualmente y en el SUIFP la

---

<sup>297</sup> El artículo 2.2.4.1.1.1.3.1 señala: “serán susceptibles de financiación con los recursos de la asignación para la Paz y del 70% de los ingresos que por rendimientos financieros que se generen en la cuenta única del Sistema General de Regalías, con la excepción de los generados por las asignaciones directas, durante los 20 años siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 04 de 2017: i) los proyectos de inversión viabilizados por el OCAD Paz previo a la entrada en vigencia de la Ley 1955 de 2019; y ii) aquellos que contemplen dentro su alcance el desarrollo de las iniciativas relacionadas en la Hoja de Ruta, cuya población objetivo se encuentre en cualquiera de las 16 subregiones en las que se adelantarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-, relacionados en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017 o la norma que lo modifique, sustituya o adicione”.

programación vigente de recursos para los años 2019 y 2020 es de \$2.91 y \$3.08 billones de pesos respectivamente. De otra parte, a nivel del SGR se estimó en el PPI un monto promedio anual de \$1,25 billones de pesos, y en el presupuesto del bienio 2019 y 2020, se asignaron en promedio aproximadamente \$950 mil millones de pesos solo para aprobación de proyectos del OCAD Paz, sin contar el valor de la cofinanciación de otros fondos o cuentas del sistema.

A pesar de la importancia que tienen los recursos territoriales (SGP y propios) para atender los compromisos definidos en el Plan Marco de Implementación, según el PPI para la Paz participan aproximadamente del 39% de la financiación, su programación real sigue siendo incierta puesto que no existe un reporte donde los municipios y departamentos especifiquen claramente la asociación de sus inversiones con los productos del PMI.

La programación de inversiones del PGN presenta variaciones superiores al 57% entre la apropiación de recursos reflejados en los proyectos de inversión registrados en el SUIFP y el presupuesto de inversión solicitado a través del Anexo de Gasto “Construcción de Paz” PGN 2020. Esta diferencia no solo se relaciona con cambios en el proceso de aprobación del presupuesto, sino con problemas en la aplicación del Trazador Presupuestal para la Paz por parte de las entidades responsables de la marcación de los proyectos. En este sentido, la Procuraduría encontró entre otros, los siguientes tipos de error: Proyectos no marcados con el Trazador, Proyectos no marcados como PDET, Proyectos marcados incorrectamente, así como deficiencias en la orientación que ofrece el manual operativo de trazadores presupuestales al momento de alertar a las entidades responsables de la marcación, sobre la posibilidad de incurrir en este tipo de errores y la forma de resolverlos.

En los años 2019 y 2020, 10 entidades del gobierno nacional programaron en promedio anualmente \$2,4 billones de pesos para la implementación del Acuerdo de Paz, lo que equivale al 80% de los recursos de inversión en esta materia. De igual forma solo cinco proyectos de inversión del PGN concentraron en promedio el 60% de dichos recursos y 12 de 124 en promedio, concentraron el 72%. Así mismo, al analizar algunos de estos proyectos se observa que se trata de intervenciones recurrentes que tienen alcance nacional e independientemente de la firma del Acuerdo, seguramente habrían sido ejecutados en zonas PDET y en otros casos que, a pesar de ser recurrentes han sido focalizados en estas regiones.

En la programación de recursos realizada en el Anexo de Gasto “Construcción de Paz” PGN 2020, el valor de los gastos de funcionamiento supera en un 17% a los gastos de

inversión. Dentro de los primeros el valor más representativo lo refleja el MHCP con un presupuesto de \$2 billones de pesos, valor que termina representando aproximadamente el 40% de todo el presupuesto para la implementación del Acuerdo de Paz en el año 2020. Luego de aprobado el PGN y de acuerdo con información del MHCP, la apropiación de recursos para lo que se ha denominado como la “Bolsa Paz” era de \$2.3 billones de pesos, de los cuales \$1.7 billones corresponderían a recursos de inversión y \$587 mil millones de pesos a funcionamiento, con lo cual cambia la proporción entre las dos categorías de gasto, quedando así: 22% Gastos de Funcionamiento (\$1.32 billones de pesos) y 78% Gastos de Inversión (\$4.78 billones de pesos)<sup>298</sup>.

Las aprobaciones de proyectos financiados con recursos del SGR luego de la reforma constitucional que significó el Acto Legislativo 04 del año 2017, superaban los \$3.33 billones de pesos a 15 de abril de 2020 y podría llegar a un monto mayor a los \$4.5 billones de acuerdo con los recursos asignados en los presupuestos bienales de 2017 - 2018 y 2019 – 2020. Se resaltan como cambios favorables, la reglamentación del artículo 119 del PND mediante el Decreto 1426 de 2019 que estableció techos de inversión para el sector transporte, dada la alta concentración de recursos aprobados en este, así como la priorización de las intervenciones en zonas PDET y su alineación con las iniciativas PATR, entre tanto se implementa la Hoja de Ruta, determinadas en el Acuerdo 57 de la Comisión Rectora del SGR.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 2 recomendaciones al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la necesidad de actualizar el costeo de la implementación y adaptar la totalidad de las fuentes de financiación para el cumplimiento de lo acordado. En ambos casos, el MHCP reportó acoger las recomendaciones y estar desarrollando acciones para su cumplimiento.

De esta forma se presentan las siguientes recomendaciones:

A las entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, focalizar correctamente los proyectos de inversión con el Trazador de Paz, atendiendo los instrumentos de planeación del Acuerdo como el Plan Marco de Implementación, los Planes

---

<sup>298</sup> Los gastos de funcionamiento aprobados en el presupuesto de la vigencia 2020 se discriminan en la Tabla No 2. Para los gastos de inversión se considera el reporte de la apropiación vigente del SUIFP (3.08 billones), más los recursos por distribuir del MHCP a otros proyectos de inversión (1.7 billones de pesos).

Nacionales Sectoriales y los Planes de Acción para la Transformación Regional, así como su articulación con otros instrumentos de planeación institucional y sectorial. En el caso que las intervenciones previstas en los proyectos de inversión registrados en el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas, impliquen la postulación de entidades de acuerdo con un proceso de convocatoria para la selección de sus beneficiarios, se recomienda que desde los términos de referencia se prioricen las entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado y una vez se tenga conocimiento de los resultados y sean ejecutadas las intervenciones, se realice el reporte respectivo en el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública (SPI), archivando los soportes respectivos.

A las entidades territoriales, cumplir con lo dispuesto en las Resolución 4788 del Departamento Nacional de Planeación del año 2016 respecto del registro de información de inversión pública, así como las disposiciones relacionadas con el uso del trazador presupuestal en los proyectos que, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, propios y del Sistema General de Regalías.

Al Departamento Nacional de Planeación se sugiere realizar la actualización del manual operativo de trazadores presupuestales, incluyendo no solamente las indicaciones del registro en los sistemas de información, sino todas las instrucciones y recomendaciones que faciliten la aplicación del Trazador Presupuestal para la Paz.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y al Departamento Nacional de Planeación, publicar las cifras aprobadas por el Congreso de la República e incluidas en el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, así como la variación correspondiente, respecto de los montos presentados en el Anexo de Gasto “Construcción de Paz”.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), relacionar en el Anexo de Gasto “Construcción de Paz”, los soportes para la proyección de los recursos para la “Bolsa Paz”, en el caso de aquellos que se dirijan a atender contingencias, se recomienda presentar su metodología de cálculo y las condiciones y supuestos para cambiar la programación de las distribuciones. De la misma forma se sugiere al MHCP coordinar con las entidades receptoras de los recursos distribuidos anualmente, la presentación de un informe pormenorizado de las acciones adelantadas, así como de su aporte al cumplimiento de los indicadores del PMI, independientemente que se trate de gastos de funcionamiento o de inversión.

Al Departamento Nacional de Planeación y a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, se recomienda establecer un mecanismo que facilite la priorización de las inversiones dentro de las subregiones Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, definiendo los criterios necesarios para determinar el orden de elegibilidad de los proyectos viabilizados por el Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz y por tanto, la distribución de los recursos aprobados de acuerdo con el monto asignado presupuestalmente en cada bienio.

A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, se sugiere diseñar e implementar estrategia de acompañamiento a las entidades habilitadas para aprobar directamente los proyectos del Sistema General de Regalías, que se oriente a fortalecer sus capacidades en torno la aplicación de buenas prácticas de estructuración y gestión de proyectos, en especial a aquellas relacionadas con las funciones de las secretarías de planeación contenidas en el Acuerdo 47 de la Comisión Rectora del SGR.

## Implementación

---

En esta sección se abordan, los distintos mecanismos para la ejecución de recursos asociados a la implementación. Cada fuente de financiación, se han dispuesto mecanismos para la ejecución de recursos de la implementación del Acuerdo, en algunos casos estos mecanismos se habilitaron tras la firma del Acuerdo de Paz, como es el caso de Obras por Impuestos, Fondo Colombia en Paz, OCAD -Paz o Incentivos a la creación de empresas en Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC). Existen otros mecanismos tradicionales para la ejecución de fuentes, tales como, proyectos de inversión del Presupuesto General de la Nación, también puestos a disposición de la ejecución de recursos para la implementación.

Este ente de control identificó un total de 6 indicadores del PMI<sup>299</sup> relacionados con la fase de implementación, estos serán objeto de análisis en el anexo 1 de este informe.

## Avances y dificultades

---

<sup>299</sup> F.347. Número de proyectos productivos identificados y estructurados apoyados por el sector privado, F.409 Convenios de cooperación suscritos por las entidades, ejecutados, F.342. Revisión y modificación normativa, en caso de ser necesario, con el fin de promocionar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias. F. 343 Porcentaje de organizaciones sociales y comunitarias asistidas técnicamente y que lo soliciten para posibilitar la contratación de proyectos en el marco de la implementación. F. 464 Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto F.465. Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto

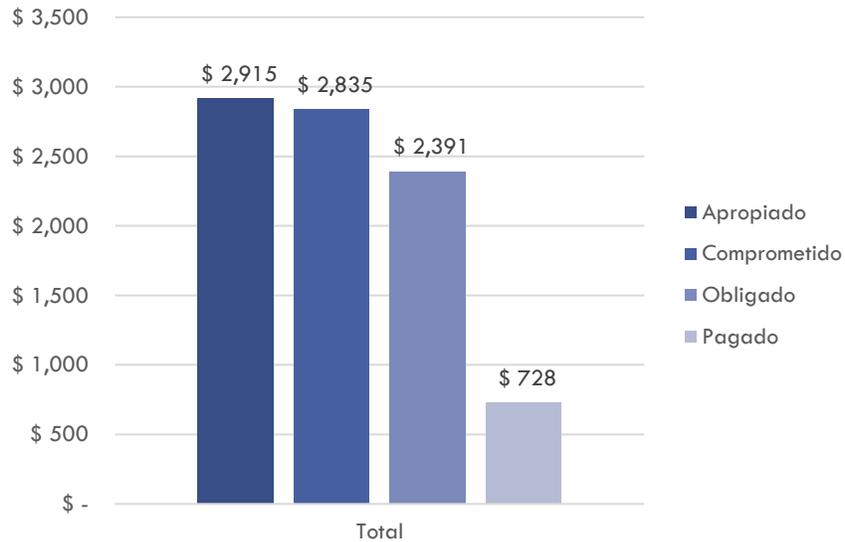
## Mecanismos para la ejecución financiera

Teniendo en cuenta las fuentes de financiación analizadas en la etapa anterior que hacía referencia a la programación de los recursos, en esta se propone revisar algunos mecanismos de ejecución financiera diseñados dentro de la arquitectura institucional prevista para la implementación del Acuerdo de Paz. Inicialmente se abordarán el Fondo Colombia el Paz (FCP) y el mecanismo de Obras por Impuestos, como instrumentos de ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), sin pasar por alto los resultados de las entidades ejecutoras de proyectos de inversión marcados con el Trazador presupuestal para la Paz. Posteriormente, se profundizará en la operación del OCAD Paz por ser el principal mecanismo de ejecución de las asignaciones dispuestas para la implementación del Acuerdo, por el Sistema General de Regalías (SGR), y finalmente se revisará la ejecución de los recursos de Cooperación Internacional, así como los avances del mecanismo denominado Hoja de Ruta que se propone articular todas las fuentes de financiación mediante acuerdos de inversión en las subregiones PDET.

### Unidades Ejecutoras del PGN

Como se mencionó anteriormente, la programación de gastos de inversión del PGN dirigidos a la implementación del PMI para el año 2019 fue de \$2,91 billones de pesos, al revisar la ejecución de estos recursos se encuentra que las entidades responsables comprometieron mediante actos y contratos aproximadamente \$2,83 billones de pesos (97%) y derivado de ellos durante la vigencia recibieron bienes y servicios por un valor de \$2,39 billones de pesos (82,4%), con pagos que superaron los \$728 mil millones (25%).

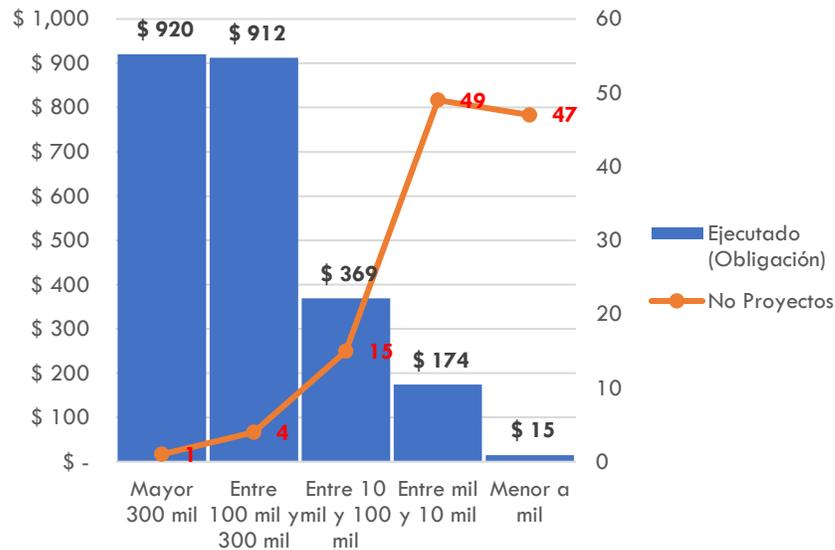
Gráfica 14. Ejecución de los gastos de inversión programados en el año 2019 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios a partir de información remitida por el DNP.

Tomando como referencia el valor de las obligaciones para medir el avance de la ejecución financiera, en esta etapa vuelve a presentarse una altísima concentración de recursos en unos pocos proyectos de inversión. Es así, como solo 5 de los 116 proyectos registrados en el año 2019 representan el 76,6% del monto total de los recursos ejecutados, otros 15 proyectos alcanzaron \$369 mil millones de pesos o el 15,4% y los 96 proyectos restantes, tan solo el 8% de la inversión realizada.

Gráfica 15. Ejecución por rangos de valor de los proyectos en el año 2019 (Miles de millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios a partir de información remitida por el DNP.

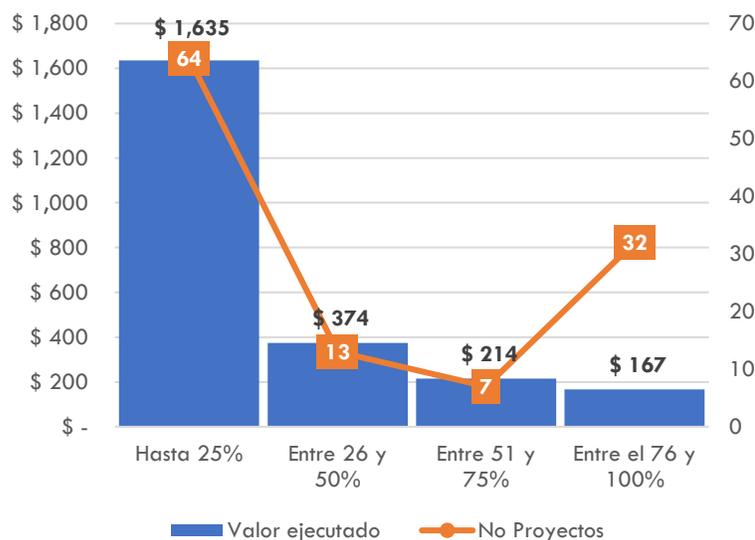
Si se considera el valor promedio de cada uno de los grupos de proyectos presentados en la Gráfica 15, se pone en evidencia de mejor manera la heterogeneidad de los montos de inversión llevados a cabo a través de estos. Por ejemplo, en el grupo 1 se ubica un solo proyecto de un poco más de \$920 mil millones, en el grupo 2 se ubican 4 en promedio de 228 mil millones de pesos, en el grupo 3 se observan 15 de aproximadamente \$25 mil millones, en el grupo 4 se encuentran 47 con valor promedio aproximado a los \$4 mil millones de pesos, y en el grupo 5, 49 proyectos con una ejecución promedio de \$320 millones de pesos.

Más allá del valor aportado por cada proyecto a la implementación del Acuerdo, quizá sea mucho más relevante cuantificar la proporción de recursos que las entidades responsables han priorizado o decidido focalizar a través de estos, exclusivamente para dicho fin. Esto cobra importancia si se tiene en cuenta que, en el MFMP del año 2017, se insistía en la necesidad de una “reorientación y focalización de recursos más que una presión adicional sobre el Presupuesto Nacional”.

En la Gráfica 16 se presentan cuatro grupos de proyectos, de acuerdo con la proporción de recursos que estos asignaron específicamente al cumplimiento del PMI. Así, en el primer grupo se reúnen aquellos proyectos que destinaron menos del 25% de su valor total (25%),

en el segundo aquellos que destinaron entre el 26 y el 50%, en el tercero los que destinaron entre el 51 y el 75% y en el cuarto, los demás que destinaron entre el 76 y el 100%.

**Gráfica 16. Focalización de recursos hacia el PMI por grupo de proyectos en el año 2019**  
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Cálculos propios a partir de información remitida por el DNP.

Como se puede observar, 32 proyectos se destacan porque asignaron más del 76% de los recursos a los propósitos de la implementación del Acuerdo alcanzando una ejecución de aproximadamente 167 mil millones de pesos. En este grupo se encuentran varios proyectos de entidades cuya misionalidad está estrechamente relacionada con dicho propósito, como la ART, la UBPD, la Secretaría Ejecutiva de la JEP y Presidencia. En el otro extremo, se encuentran aquellos proyectos que asignaron menos del 25% del valor total al cumplimiento del PMI y entre estos, se destacan especialmente aquellos que reflejaron una ejecución más elevada, de acuerdo con las categorías definidas en la gráfica 16, es decir, proyectos cuyas inversiones superaron los \$100 mil millones de pesos. Solamente el proyecto “Construcción, mejoramiento y dotación de espacios de aprendizaje para prestación del servicio educativo e implementación de estrategias de calidad y cobertura Nacional”, del Ministerio de Educación, se ubica en el grupo 3, al destinar más el 51% de recursos (\$177 mil millones de pesos) al pilar 1.4 del PMI.

### Fondo Colombia en Paz (FCP)

Mediante el documento Conpes 3850, se definen los lineamientos para la creación del Fondo Colombia en Paz (FCP) y dentro de sus objetivos se destaca la función de coordinación y articulación institucional frente a las instancias de financiación de las iniciativas de paz. Así mismo, mediante el Decreto 691 de 2017 se reglamenta su funcionamiento durante un periodo de 10 años como un patrimonio autónomo adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, bajo el régimen del derecho privado.

Actualmente es administrado por un consorcio fiduciario liderado por Fiduprevisora S.A. y su operación se estructura a través de 13 subcuentas, algunas de las cuales funcionan bajo los lineamientos de entidades ejecutoras del PGN como la ART, la ARN, la ANT, la JEP y Presidencia de la República con temas relacionados con sustitución de cultivos ilícitos, posconflicto y primera infancia.

De acuerdo con el reglamento del FCP, dichas entidades a su vez cumplen el rol de entidades ejecutoras junto con otras organizaciones públicas y organismos de cooperación públicos o privados vinculados al Fondo, para atender los diferentes proyectos que se adelantan en cumplimiento del Plan Marco de Implementación (PMI). Dentro de las funciones de las entidades ejecutoras se señalan: i). Identificar las necesidades y presentarlas al FCP. ii). Supervisar los contratos, convenios y OPS (aspectos financieros, administrativos y técnicos). iii). Recibir y aprobar los informes de interventoría y/o supervisión. 4. Remitir documentación para la ejecución de pagos. 5. Informar al FCP cualquier situación que comprometa o impacte, el desarrollo de las iniciativas y proyectos.

La mayor parte de la financiación del FCP, proviene de recursos del PGN y dentro de estos una parte importante la representan los recursos distribuidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la “Bolsa Paz”, como se señaló en la etapa de programación previamente. Así, en el año 2019 de los cerca de \$894 mil millones de pesos distribuidos por el MHCP, aproximadamente el 59% o \$523 mil millones de pesos fueron transferidos directamente al FCP.

Teniendo en cuenta que a la fecha de cierre de la elaboración de este informe el FCP no había dado respuesta a la solicitud de información remitida por esta entidad, enseguida se presentan las principales conclusiones al seguimiento y control presupuestal incluidos en el

informe de la auditoría adelantada por el Sistema Integrado de Gestión de la Presidencia de la República – SIGEPRE<sup>300</sup>.

Tomando como referencia los valores programados en el Plan Operativo Anual (POA) aprobado por el Consejo Directivo del FCP para el año 2019, la ejecución de recursos para cada una de las subcuentas, según el reporte de obligaciones presupuestales con corte al 31 de agosto del mismo año, presentaba el siguiente estado:

**Tabla 85. Ejecución presupuestal por subcuenta FCP 2019**  
(cifras en miles de millones de pesos)

Subcuenta	POA	Asignado	Ejecutado	%
REINCORPORACIÓN	\$ 235,87	\$ 216,69	\$ 101,90	47%
PDET	\$ 385,36	\$ 227,48	\$ 2,97	1%
SUSTITUCION	\$ 1.696,94	\$ 689,26	\$ 367,94	53%
PRIMERA INFANCIA	\$ 98,57	\$ 6,29	\$ 0,06	1%
FUNCIONAMIENTO	\$ 19,34	\$ 19,29	\$ 3,69	19%
JEP	\$ 12,56	\$ 12,56	\$ 0,20	2%
ESTABILIZACIÓN	\$ 6,01	\$ 6,01	\$ 0,50	8%
BID PRESTAMO	\$ 96,89	\$ 96,89	\$ -	0%
HER. COLOMBIA	\$ 14,70	\$ -	\$ -	0%
AMB Y DESA	\$ 72,96	\$ -	\$ -	0%
BID FACILIDAD	\$ 9,65	\$ 9,65	\$ -	0%
ANT	\$ 21,70	\$ -	\$ -	0%
<b>Total general</b>	<b>\$ 2.670,55</b>	<b>\$ 1.284,12</b>	<b>\$ 477,27</b>	<b>37%</b>

Fuente: Informe auditoría interna de Gestión (SIGEPRE).

Una recomendación del informe se refiere a la importancia de mantener la consistencia entre lo planeado y lo asignado puesto que hay una diferencia significativa entre estos dos valores (la primera duplica a la segunda), lo cual puede ser interpretado como una falta de financiación de la implementación del Acuerdo por parte de la opinión pública.

De otra parte, a la fecha de corte de la auditoría, el presupuesto asignado ascendía a \$1.284 millones de pesos, del cual se habían contratado \$551 millones de pesos aproximadamente y ejecutado mediante obligaciones \$477 mil millones de pesos, que representa el 37,17% del avance en la ejecución financiera.

Teniendo en cuenta lo anterior, el informe concluye esta sección con cuatro no conformidades, dentro de las que se desataca especialmente la “No conformidad Real 02:

300 Informe final de auditoría integral a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación – FCP, disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/AEG2019-FCP.pdf>

Ejecución de recursos a FCP no cumple con la oportunidad”. En su descripción se menciona lo siguiente:

*“Se evidencia que, de acuerdo con los valores y porcentajes de ejecución presupuestal anteriormente descritos, la administración y ejecución de los recursos asignados al Fondo Colombia en Paz no están cumpliendo con la oportunidad para el cual se creó según lo contenido en los considerandos del Decreto Ley 691 de 2017”.*

Esta descripción de la no conformidad se complementa transcribiendo los considerandos respectivos así:

*“Que el Documento CONPES3867 de 2016 indica que el Fondo Colombia en Paz operará como un patrimonio autónomo con régimen privado y actuará como un fondo de fondos, articulando los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se nutrirá de diversas fuentes de recursos. Para tal fin, resulta necesario crear un instrumento que garantice la efectividad en la inversión de los recursos y su manejo eficiente.”*

*“Que la implementación adecuada del Acuerdo de Paz implica la puesta en marcha de medidas de carácter urgente tendientes a garantizar la operatividad de los compromisos pactados y, a la vez, conjurar situaciones que dificulten el proceso de reincorporación a la vida civil de la población desmovilizada. En tal sentido, un componente de la inversión social necesaria para evitar que las causas del conflicto armado se reproduzcan debe llevarse a cabo mediante mecanismos de excepcional agilidad, por lo que el régimen general de la administración pública no permite hacer frente a los retos planteados con la debida celeridad”*

*“Que la naturaleza de patrimonio autónomo del Fondo Colombia en Paz, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas, así como el régimen de derecho privado para los actos, contratos y actuaciones del Fondo, aseguran la oportuna implementación del Acuerdo Final”.*

## Obras por Impuestos

Este mecanismo adoptado mediante la Ley 1819 de 2016 y reglamentado inicialmente a través del Decreto 1915 de noviembre de 2017, permite a las empresas pagar hasta el 50% del impuesto de renta a cargo, a cambio de la ejecución de proyectos de inversión en los

sectores de educación, salud, energía, agua potable y saneamiento básico e infraestructura vial en las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC)<sup>301</sup>.

Cabe aclarar que, si bien bajo este mecanismo las empresas asumen la responsabilidad de la ejecución de los proyectos, los recursos que los financian son pagos de impuestos que de otra forma se hubieran incorporado al Presupuesto General de la Nación y que, por tanto, no se pueden considerar como aportes del sector privado para la implementación del Acuerdo de Paz, sino como inversiones propias de los sectores comprometidos. Dado lo anterior, en la Ley 1819 de 2016 se definió que el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) fuera el órgano responsable de autorizar el cupo máximo anual de aprobación de proyectos para ser financiados por este mecanismo.

Entre el año 2018 y el año 2019, el cupo CONFIS se mantuvo en 250 mil millones de pesos para cumplir con dicho propósito, mientras que el valor de los proyectos aprobados llegó al 88% de este cupo en el primer año y al 99% aproximadamente en el segundo. Aunque en el artículo 136 de la Ley 2008 de 2019, se autoriza la ampliación del cupo CONFIS hasta 1 billón de pesos, para esta vigencia se mantuvo en el mismo valor, con lo cual se llegó a una aprobación del 84% aproximadamente, como se desprende de los resultados que se muestran a continuación:

**Tabla 86. Resultados de la implementación del mecanismo de Oxl 2018 – 2020**  
(Miles de millones de pesos)

Año	TOTAL PROYECTOS APROBADOS (ZOMAC)	VALOR TOTAL APROBADOS (ZOMAC)	EMPRESAS	PROYECTOS APROBADOS MPIO PDET	VALOR APROBADOS MPIO PDET
2018	23	\$220,6	28	15	\$162,5
2019	42	\$247,3	41	25	\$186,4
2020	35	\$209,4	23	17	\$121,4
<b>Total general</b>	<b>100</b>	<b>\$677,3</b>	<b>75*</b>	<b>57</b>	<b>\$470,3</b>

\* Dado que algunas empresas repiten su participación entre un año y otro, la suma total corresponde al consolidado sin duplicaciones.

Fuente: Cálculos propios a partir de la información reportada por la ART.

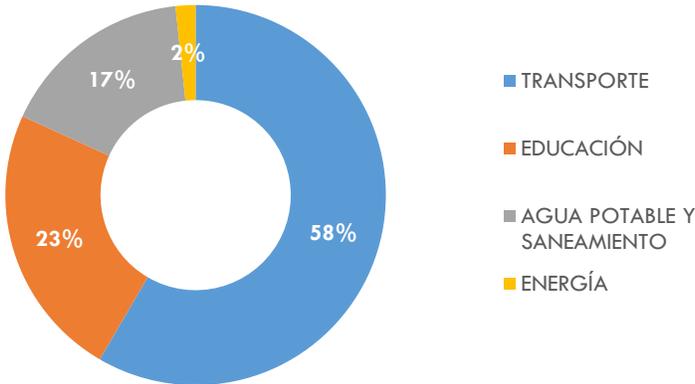
<sup>301</sup> Mediante el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 (Ley de crecimiento económico) se establecieron modificaciones al mecanismo de obras por impuestos que a la fecha de elaboración de este informe no han sido reglamentadas. Dentro de estos cambios se consideran entre otros aspectos, la incorporación de nuevos sectores de inversión para la ejecución de proyectos, la modificación del procedimiento y la modalidad de pago, en tanto que se dispone que dicha ejecución se realizara a través de convenios entre los contribuyentes y las entidades públicas competentes del nivel nacional, por cuales los primeros recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta, denominados Títulos de Renovación del Territorio (TRT).

Desde la entrada en operación del mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi), se han aprobado 100 proyectos de inversión por valor de \$677 mil millones de pesos, aproximadamente, 57 de estos se dirigen hacia municipios PDET con inversiones que superan los \$470 mil millones de pesos, alineándose en la mayor parte de casos con iniciativas incluidas en los PATR.

El año 2019 ha reflejado el mejor desempeño en cuanto al número y monto de proyectos aprobados, así como en el número de contribuyentes vinculados al mecanismo. Comparando estos resultados con los obtenidos para el año en curso, el número y valor de los proyectos disminuyeron aproximadamente el 15%, mientras el número de empresas participantes se redujo en cerca del 44%.

De los cinco sectores habilitados para la ejecución de proyectos, el sector salud es el único que no refleja aprobaciones en los tres años de operación del mecanismo. Transporte participa del 58% de las inversiones (\$396 mil millones de pesos), educación del 17% (\$159 mil millones de pesos), agua potable y saneamiento básico del 17% (\$112 mil millones de pesos) y energía del 2% (\$11 mil millones de pesos).

**Gráfica 17. Inversión sectorial del mecanismo Oxi 2018 - 2020**



Fuente: Cálculos propios a partir de información de la ART.

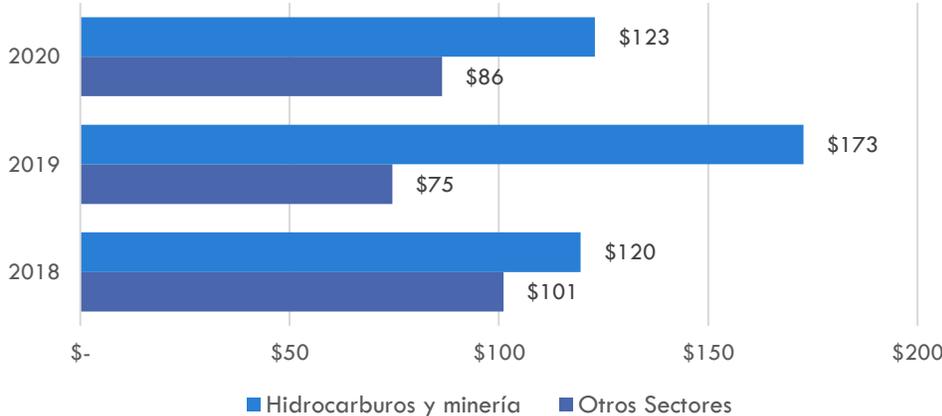
Desde el punto de vista de la vinculación del sector privado, se observa que 75 empresas de diferentes sectores han asumido el reto de transitar por el proceso que incluye una serie de etapas que van desde la presentación y revisión de iniciativas o proyectos, pasando por

su ejecución, entrega y recibo a satisfacción por parte de la entidad nacional competente, hasta terminar con el reconocimiento del pago de impuesto respectivo ante la DIAN.

De esta forma, se destaca que varias empresas han reiterado su interés en el mecanismo vinculándose en más de una oportunidad dentro del mismo año y a través del periodo de funcionamiento de este. Tal es el caso de ECOPETROL que ha logrado la aprobación de 25 proyectos, con una inversión que se aproxima a los 282 mil millones de pesos y representa más del 40% del monto total aprobado.

En general las empresas del sector de minería e hidrocarburos han jugado un papel muy importante en los resultados alcanzados, puesto que han contribuido con el 50% de los proyectos aprobados y el 61,3% de las inversiones que estos significan.

**Gráfica 18. Participación del sector de minería e hidrocarburos en las inversiones del mecanismo Oxl 2018 - 2020**



Fuente: Cálculos propios a partir de información de la ART.

Considerando que en febrero de este año se expidió el Decreto 098 que reglamenta el mecanismo denominado obras por regalías, el cual cobija a personas jurídicas con ingresos dentro del mismo rango de los previstos en obras por impuestos, pero que desarrollan actividades de explotación de recursos naturales no renovables, puede suceder que los dos mecanismos entren a competir en algunos casos, generando no solo una reducción en la aprobación de inversiones con cargo a los impuestos de renta, sino el desplazamiento de los contribuyentes hacia proyectos que beneficien otros municipios del país que no entran en la categoría ZOMAC.

De forma similar, los resultados alcanzados hasta la fecha pueden verse comprometidos si se tiene en cuenta que está próxima a publicarse la reglamentación del artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento Económico). En esta, aunque se han incluido aspectos favorables para el sector privado, en términos de procedimientos relacionados con la constitución de la fiducia, la ejecución directa de las intervenciones, la contratación de la interventoría y la aclaración de algunos vacíos de la norma anterior, se restringe el uso del mecanismo para aquellos contribuyentes que puedan cubrir simultáneamente el pago del impuesto y los costos totales del proyecto.

Atendiendo que el mecanismo Oxl, parte del reconocimiento de la importancia del sector privado en la transformación de los territorios con mayores brechas económicas y sociales, como un aliado estratégico del Estado en la construcción de paz en estas zonas, los dos aspectos mencionados previamente podrían representar un retroceso en este propósito.

Finalmente, teniendo en cuenta que una de las premisas de partida a favor del mecanismo se relaciona con la mayor agilidad del sector privado para ejecutar las intervenciones, la evidencia aportada por los resultados no termina siendo tan concluyente en este sentido, pues al mes de mayo del año en curso, solo habían sido entregados 13 de los 65 proyectos aprobados entre 2018 y 2019, 4 se encontraban en proceso de cierre y liquidación, 15 en ejecución, 5 en etapa de preparación y planeación para su ejecución, y 28 que se encontraban en ejecución, fueron suspendidos atendiendo el Decreto 417 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”<sup>302</sup>.

De acuerdo con información aportada por la ART, las razones de los retrasos en la ejecución de los proyectos en la mayor parte de casos, no tienen que ver con negligencias de los contribuyentes, sino con dificultades asociadas a los procedimientos propios del mecanismo como inconvenientes en el proceso de contratación de la interventoría y gerencia, así como retrasos en la revisión y visto bueno a los términos de referencia de la interventoría por parte del sector respectivo, al tiempo que lleva la suscripción del acta de inicio de la obra, así como el recibo a satisfacción por parte de la entidad nacional competente para dar curso al trámite de extinción de la obligación tributaria ante la DIAN.

---

<sup>302</sup> Informe mayo de 2020, Estabilización en los Municipios PDET, disponible en: <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=340>

## OCAD Paz

Como se mencionó previamente, de acuerdo con el reporte de GESPROY del 15 de abril de este año, el valor de los proyectos aprobados que comprometieron recursos de SGR para la Paz desde el año 2017 era de \$3,41 billones de pesos, aproximadamente el 98% provenientes del Sistema General de Regalías (\$3,33 billones).

Visto desde la competencia del tipo de OCAD y año de aprobación de dichos proyectos, se observa que el OCAD Paz aprobó el 100% de los recursos (\$85 mil millones de pesos) en el año 2017, el 66% (\$939 mil millones) en el año 2018, el 56% (\$929 mil millones de pesos) en el año 2019 y el 94% (\$114 mil millones) en lo corrido del año 2020.

**Gráfica 19. Montos aprobados anualmente por Tipo de OCAD**



Fuente: Cálculos propios a partir del reporte GESPROY.

La primera sesión del OCAD Paz se llevó a cabo el 25 de octubre del año 2017, luego que en el Decreto Ley 1534 del mismo año se reglamentara su funcionamiento y se asignaran las labores de Secretaría Técnica al MHCP. Con la aprobación de la Ley 1955 del año 2019, esta tarea pasa a manos del DNP. Desde sus inicios y hasta la fecha de corte señalada, se habían aprobado 328 proyectos de inversión, cada uno con un valor promedio cercano a los \$6 mil millones de pesos, lo que significa un monto total de aprobación superior a los \$2 billones de pesos por parte de este OCAD.

Al comparar la distribución de los recursos entre las seis regiones que conforman el SGR, se observa que aproximadamente el 53% del valor de los proyectos aprobados se ha dirigido

a la región Caribe y a la región Centro Oriente, el 28% hacia las regiones Centro sur y Llanos y el 19% a las hacia las Regiones Eje Cafeteo y Pacífico.

**Tabla 87. Proyectos aprobados OCAD Paz por Región SGR**

Región	No Proyectos	Valor	%
CARIBE	77	\$ 640	31%
CENTRO ORIENTE	69	\$ 456	22%
CENTRO SUR	67	\$ 288	14%
DEL LLANO	49	\$ 284	14%
EJE CAFETERO	35	\$ 226	11%
PACIFICO	31	\$ 164	8%
<b>Total general</b>	<b>328</b>	<b>\$ 2.058</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir del reporte GESPROY.

Se observa así mismo, que el 41% de la inversión aprobada a través de estos proyectos, es decir \$855 mil millones de pesos, se dirigió hacia municipios clasificados como ZOMAC (Zonas más afectadas por el Conflicto Armado), y aproximadamente el 28,6% del monto total estaría beneficiando a municipios PDET, mediante una inversión de \$590 mil millones de pesos. De esta forma el 59% de los recursos aprobados por el OCAD Paz se habrían orientado hacia entidades que no pertenecen a la categoría de los 344 municipios clasificados como ZOMAC y el 71,4% de estos hacia municipios que no pertenecen a los 170 clasificados como PDET.

De forma complementaria, al examinar la orientación de las inversiones de acuerdo con el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) se encuentra lo siguiente: el 41% de estas se aprobó para municipios ubicados en las categorías Bajo y Medio Bajo, el 18% en la categoría Medio, y el 28% en municipios clasificados con un IICA Alto y Muy Alto.

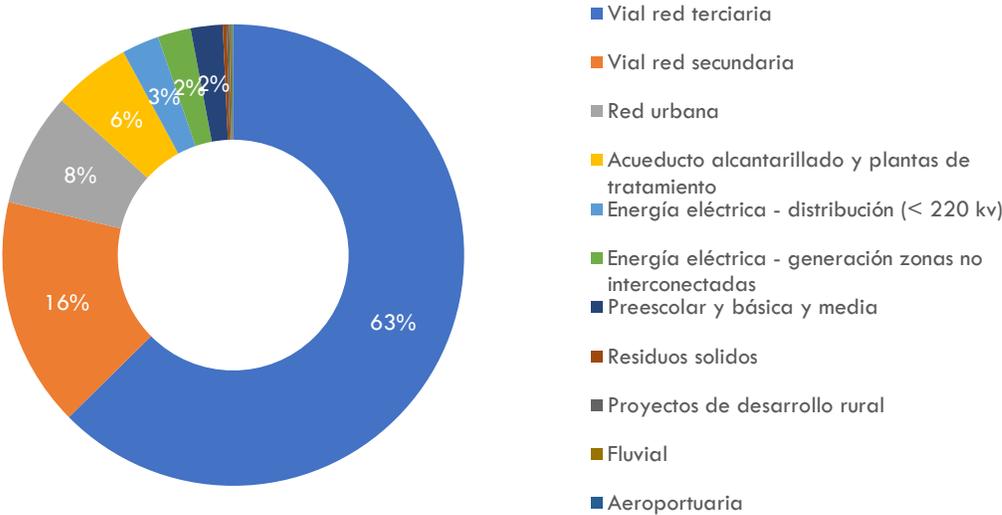
**Tabla 88. Orientación de las aprobaciones del OCAD Paz según clasificación IICA**

Clasificación IICA	Miles de millones de pesos	%
Muy Alto	\$ 405	19,7%
Alto	\$ 170	8,3%
Medio	\$ 372	18,1%
Medio Bajo	\$ 614	29,8%
Bajo	\$ 228	11,1%
N.D.	\$ 268	13,0%
<b>Total general</b>	<b>\$ 2.058</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir del reporte GESPROY.

Desde el punto de vista de los sectores de inversión, la situación a la fecha de preparación de este informe no presenta diferencias significativas a lo que ha venido sucediendo en general con la aprobación de intervenciones del SGR. De esta forma, el OCAD Paz ha aprobado cerca del 87% de los recursos en proyectos de infraestructura vial, \$1.3 billones de pesos en red vial terciaria, \$331 mil millones de pesos en red secundaria y \$164 mil millones de pesos en red vial urbana. Otro 10% de las inversiones se ha dirigido a los sectores de Agua Potable y Saneamiento Básico (\$112 mil millones de pesos) y energía eléctrica (\$54 mil millones en distribución y \$48 mil millones en generación para zonas no interconectadas). El restante 3% de los recursos aprobados se ha distribuido entre diferentes subsectores con intervenciones en educación preescolar, básica y media (\$46 mil millones de pesos), residuos sólidos (6 mil millones de pesos), proyectos de desarrollo rural (\$4 mil millones de pesos), red fluvial y aeroportuaria (\$4 mil millones de pesos) y vivienda (\$1,2 mil millones de pesos).

**Gráfica 20. Distribución de la inversión por subsector**



Fuente: Cálculos propios a partir del reporte GESPROY.

De acuerdo con el informe de rendición de cuentas del OCAD Paz comprendido entre el 1 de enero y el 30 de noviembre del año 2019, en este periodo se presentó la mayor aprobación de recursos en el sector transporte desde su instalación, superando de esta forma el tope de los \$500 mil millones de pesos establecidos para este propósito, en el artículo 119 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto reglamentario 1426 del mismo año, mientras que el valor aprobado en los sectores de Agua Potable y Saneamiento Básico (42 mil millones

de pesos) y Energía eléctrica (\$50 mil millones aproximadamente) reflejaban un rezago importante frente al tope establecido.

Según información de la Secretaría Técnica del OCAD Paz reportada por el DNP, el balance entre asignaciones y aprobaciones de los bienios 2017 - 2018 y 2019 - 2020, refleja que se ha aprobado el 72%<sup>303</sup> de los recursos presupuestados en los diferentes conceptos del SGR bajo responsabilidad del OCAD Paz, quedando un saldo de un poco más de 889 mil millones de pesos (28%) pendientes por aprobar. El concepto con el porcentaje más alto de aprobación es el de los recursos asignados por única vez de los saldos del FCTel del año 2016, que alcanza el 94%; los recursos de Asignación para la Paz son los más representativos y también reflejan un 72% de aprobación, tal como se aprecia en la Gráfica 21.

**Gráfica 21. Asignación y aprobación recursos OCAD Paz (2017 – 2020)**



Fuente: Cálculos propios a partir de Información reportada por el DNP y los informes de rendición de cuentas del OCAD Paz.

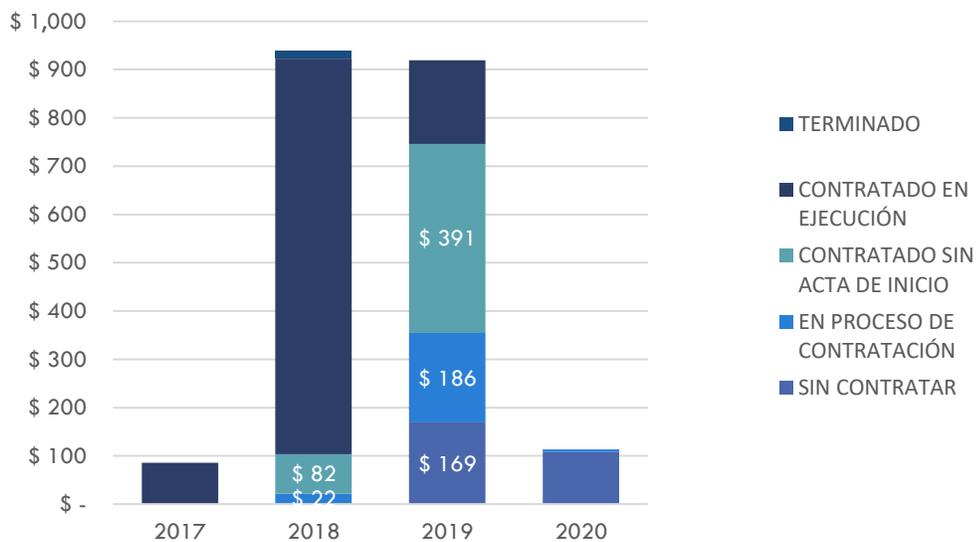
Por otra parte, los resultados obtenidos del aplicativo GESPROY con una fecha de corte similar al reportado por el DNP, muestran un porcentaje de aprobación un poco menor según como se mencionó anteriormente. En este, el porcentaje de recursos aprobados se reduce del 72 al 65%, ya que el registro de proyectos con aprobación del OCAD Paz refleja un monto de 2.058 billones de pesos.

<sup>303</sup> Debe tenerse en cuenta que el valor de las asignaciones no incluye la restricción de gasto contemplada en el Art 40 Ley 1942 de 2018 por valor de 231 mil millones de pesos.

Ahora bien, siguiendo con la información reportada por GESPROY, pero considerando el porcentaje de avance de la ejecución de dichos proyectos, llama la atención que menos del 1% de estas inversiones se encuentren terminadas, el 23% contratadas, pero sin acta de inicio y el 24% sin contratar o en proceso de contratación.

Como se observa en la Gráfica 22 que sigue, el año 2019 presenta un rezago importante en el avance de la ejecución de los proyectos, puesto que el 18% de las inversiones aprobadas no han sido contratadas, el 20% están en proceso de contratación y cerca del 43% se encuentran contratadas, pero sin acta de inicio. En otras palabras, se puede decir que a la fecha del reporte (abril de 2020), más del 80% de las inversiones aprobadas en el año 2019 no habían iniciado su ejecución.

**Gráfica 22. Estado de contratación de los proyectos aprobados por el OCAD Paz**



Fuente: Cálculos propios a partir de GESPROY.

Los anteriores resultados, aunque pueden deberse a demoras o retrasos en el registro de la información por parte de las entidades ejecutoras en el sistema de información correspondiente, parecen confirmarse al estudiar el reporte del avance físico y financiero de los proyectos, puesto que para aquellos aprobados en el año 2017, el valor promedio del avance físico se sitúa en 62% y el avance financiero en el 72,5%, para el año 2018 es de 21 y 31,5% y para el año 2019 es de 1,6% y 5% respectivamente.

## Recursos de Cooperación Internacional

Según información de la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC Colombia), el sistema utilizado para registrar las intervenciones financiadas con recursos de cooperación no reembolsable denominado CICLOPE, fue ajustado para identificar la asociación entre estas y los puntos, pilares y estrategias definidas en el Plan Marco de Implementación, cumpliendo con lo requerido en el Documento CONPES3932.

Si bien dicho reporte es dinámico, pues dentro de una misma vigencia fiscal cambia constantemente la asignación de los recursos a medida que se registran nuevos proyectos y solamente al final de año se conoce el monto total aportado por los donantes, permite un marco de referencia de la programación de recursos conforme a la clasificación del estado de estas bajo las siguientes categorías: creado, en solicitud de información, en verificación, ejecución y finalizado.

De igual forma, aunque CICLOPE no incluya un módulo para el seguimiento financiero o el avance en la ejecución de los recursos ya que esta es una actividad que se realiza entre el donante y la entidad ejecutora en el marco del contrato establecido para cada uno de los proyectos de cooperación, ofrece una guía que facilita la comprensión del origen, el tipo de intervenciones y la destinación de estos.

Las cifras a continuación corresponden al registro de los recursos reportados por los donantes a APC-Colombia, de proyectos que tuvieron inicio en el año 2019.

**Tabla 89. Asignación de recursos de Cooperación Internacional por punto y pilar del Acuerdo (2019)**

Punto del Acuerdo	APORTE (Millones USD)
1. Reforma Rural Integral	\$157,7
2. Participación política	\$22,1
3. Fin del Conflicto	\$17,4
4. Solución al problema de drogas ilícitas	\$14,9
5. Víctimas del conflicto	\$35,3
6. Implementación, verificación y refrendación	\$9,9
Capítulo de Género	\$6,6
<b>Total general</b>	<b>\$263,8</b>

Fuente: Cálculos propios a partir del reporte CICLOPE.

El monto total de inversiones registradas en proyectos de cooperación durante el año 2019 ascendió a \$556,1 millones de dólares, de estos el 47,4% o \$263,8 millones, fue asignado a la implementación del PMI. Convertido a la tasa representativa del mercado (TRM) promedio para el año 2019 que se ubicó en \$3.283, este valor alcanzaría aproximadamente \$864 mil millones de pesos, los cuales, comparados con el monto promedio anual de financiación estimado en el PPI para la fuente de cooperación internacional de \$1 billón de pesos, se encontrarían alrededor de un 14% por debajo de la proyección realizada.

La inversión de aproximadamente \$264 millones de dólares dirigidos a la implementación del Acuerdo se distribuyó especialmente entre el punto 1 (60%), el punto 5 (13,4%) y el punto 2 (8,4%)<sup>304</sup>. Desagregando la distribución de estos recursos entre los diferentes pilares del PMI, se tiene que:

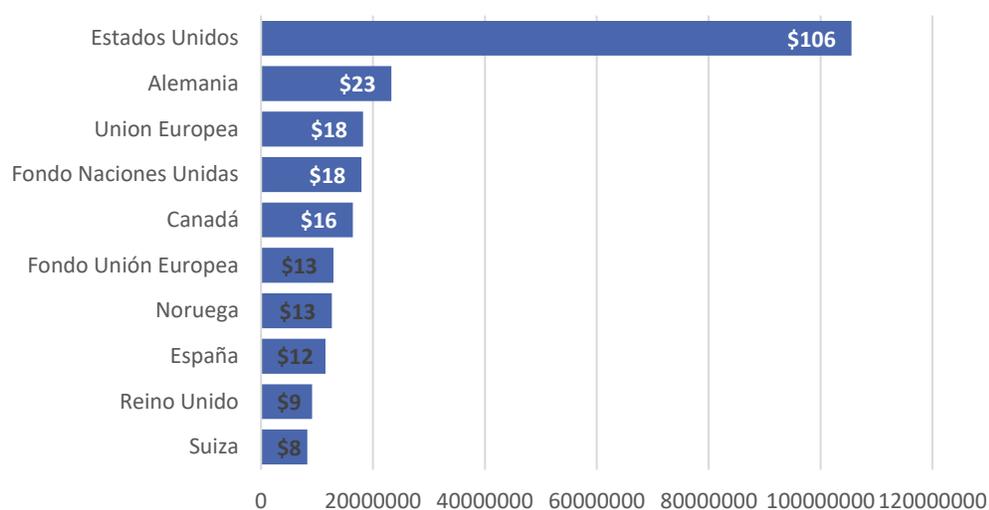
- De los 157,7 millones de dólares destinados a la Reforma Rural Integral (punto 1), un poco más del 65% se concentró en el pilar 1.6 (Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa), seguido del pilar de 1.8 (Planes de Acción para la Transformación Regional) con una participación del 15%, y del pilar 1.3 (Desarrollo social: SALUD) con una participación del 10% aproximadamente.
- El punto de Víctimas del conflicto (Punto 5), distribuyó los 35,3 millones de dólares entre los pilares 5.1 (Justicia y verdad), 5.3 (Derechos humanos) y 5.4 (Reparación integral para la construcción de Paz) con participaciones que llegaron al 38%, 23% y 39% respectivamente. Algo similar se observa en el punto 2 donde se asignaron 22,1 millones de dólares distribuidos entre el pilar 2.1 (Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos), el pilar 2.2 (Mecanismos democráticos de participación ciudadana) y el pilar 2.3 (Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local), con una distribución del 37%, 41% y 22% respectivamente.
- Los puntos 3 y 4 concentraron todos los recursos asignados en los pilares 3.2 (Reincorporación de las FARC EP a la vida civil) y 4.1 (PNIS).

---

<sup>304</sup> Según APC-Colombia a nivel metodológico deben considerarse los siguientes elementos frente al registro de la información en CICLOPE: 1. Los proyectos son alineados a nivel de estrategia, 2. La mayoría de los donantes reportan los proyectos sin distribución geográfica, o solo a nivel departamental, por lo que no siempre se puede identificar que se trata de una intervención en municipio PDET y 3. En cuanto al punto 5 (víctimas del conflicto), no se incluyen los proyectos relacionados con protección, prevención, atención y asistencia a víctimas por no ser parte del PMI.

- Teniendo en cuenta que los recursos de cooperación internacional destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, se pueden clasificar en dos grandes grupos, como son las ayudas bilaterales no reembolsables y los fondos de cooperación, orientados particularmente al cumplimiento de dicho propósito e identificados en el Documento Conpes 3850 para articular sus intervenciones a través del Fondo Colombia en Paz<sup>305</sup>, en la se presenta la procedencia de los recursos registrados en la plataforma CICLOPE en el año 2019.

**Gráfica 23. Origen de los recursos de los principales donantes**



Fuente: Cálculos propios a partir del reporte CICLOPE.

La Gráfica 23 muestra que el 90% de los recursos de cooperación (236 millones de dólares) fueron aportados por 2 de los fondos mencionados antes, 6 países, y la Unión Europea.

Estados Unidos aparece en primer lugar aportando el 40,2% de los recursos de cooperación y financiando especialmente el punto 1 (61%) y el punto 2 (36,2%) del Acuerdo. El Fondo de las Naciones Unidas y el Fondo de la Unión Europea por su parte, aportaron 31 millones de dólares, es decir el 11,8% del total de los recursos de cooperación para la implementación del Acuerdo de Paz. Aunque no aparecen en el grupo de los principales

<sup>305</sup> Estos son: a) Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (ONU) para el Posconflicto, b) Fondo Fiduciario Colombia Sostenible (FCS): administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), c) Fondo de la Unión Europea (UE) y d) Fondo Banco Mundial (BM).

donantes, el Fondo Colombia Sostenible destinó 3.716 millones de dólares y el Fondo del Banco Mundial para la Paz 360 mil dólares. En total los recursos de estos Fondos sumaron en el año 2019 casi 35 millones de dólares.

De acuerdo con el informe de Rendición de Cuentas de la APC del año 2018, el Fondo de las Naciones Unidas asignó aproximadamente \$115 millones de dólares entre 2016 y 2018, a través de 109 proyectos, el Fondo de la Unión Europea aprobó 16 proyectos por valor de \$56,6 millones de euros y contaba con un presupuesto de \$118,4 millones de euros en el año 2018. Por su parte, el Fondo del Banco Mundial asignó \$7,1 millones de dólares a través de 5 proyectos, y el Fondo Colombia Sostenible desembolsó aproximadamente \$18,6 millones de dólares en el año 2018.

## Hoja de Ruta Única

Este mecanismo fue creado mediante el artículo 281 del PND (Ley 1955 de 2019) y en él se establece como un instrumento de planeación y gestión para los 170 municipios que conforman las 16 subregiones PDET.

De planeación, en tanto se propone articular en los casos que corresponda, los instrumentos derivados del Acuerdo Final<sup>306</sup> con los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y los mecanismos de financiación de los diferentes actores, para garantizar su accionar de forma coordinada. De gestión, ya que propone alcanzar acuerdos de inversión y cronogramas de ejecución para cada subregión, donde aparezcan claramente especificados los proyectos, los responsables, los compromisos, y los recursos requeridos para financiarlos.

Con fundamento en lo anterior, el 21 de agosto del año 2019, luego de adelantar el proceso de selección respectivo, se suscribió el contrato de prestación de servicios y consultoría No 209, entre el Fondo Colombia en Paz (2018) y Deloitte Asesores y Consultores con el objeto de “Elaborar el diseño metodológico para la construcción de las hojas de ruta de las subregiones PDET y realizar una prueba piloto en la subregión de Catatumbo”.

El plazo de ejecución de este contrato inicialmente se fijó en seis meses y luego fue prorrogado hasta el 30 de marzo de 2020, mediante el Otro sí No 2, firmado el 20 de enero de este mismo año. Según lo señalado en un informe publicado en el mes de mayo en la página de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “actualmente

---

<sup>306</sup> Estos incluyen: Plan de Acción de Transformación Regional, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, y el Plan Marco de Implementación.

la Hoja de Ruta de la subregión de Catatumbo se encuentra en la última fase de socialización. Adicionalmente, se vienen adelantando los alistamientos territoriales en las 15 subregiones faltantes en lo concerniente a levantamiento de información y agenda territorial para construir las Hojas de Ruta”<sup>307</sup>.

Dado que el plazo ordinario de aprobación de los Planes de Desarrollo de los nuevos gobiernos territoriales vencía el 31 de mayo de este año<sup>308</sup>, el retraso en la terminación de este proceso y en general de la adaptación y aplicación del instrumento en las demás subregiones, significa por tanto una limitante para la alineación entre las apuestas estratégicas definidas territorialmente para el periodo de gobierno que inicia y las iniciativas PATR e intervenciones que vayan a quedar priorizadas en el corto plazo dentro de cada Hoja de Ruta.

De cualquier forma, e independientemente de la situación que se acaba de mencionar se hace necesario avanzar con agilidad para concluir el proceso puesto que este instrumento cubre un espacio importante de coordinación multinivel, especialmente en territorios con marcadas debilidades institucionales, de articulación sectorial alrededor de una serie de planes que a pesar de estar relacionados no se encuentran estructurados de manera integral, y de ordenación temporal de las intervenciones conforme la priorización de necesidades y capacidades de los actores intervinientes.

Si bien la Hoja de Ruta Única contribuirá a focalizar las intervenciones en las subregiones PDET en las que se encuentran los territorios más afectados por el conflicto armado y presentan condiciones negativas de orden público y seguridad, así como mayores rezagos en los indicadores económicos, institucionales y sociales del país, de igual forma es importante atender otras intervenciones previstas en el PMI, en otros territorios y temáticas que desbordan las iniciativas PATR.

Lo anterior se torna más importante aún si se considera el efecto en la economía y las finanzas públicas de la pandemia del coronavirus, pues además de la caída de los ingresos fiscales ya es evidente una presión por la orientación de los recursos de inversión hacia la atención que implica esta coyuntura.

---

307 Op. Cit. Informe mayo de 2020, Estabilización en los Municipios PDET. Disponible en <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=340>

308 A causa de la pandemia del coronavirus el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 683 de 2020 amplió el plazo para que estos fueran aprobados por las respectivas Asambleas Departamentales o Concejos Municipales de las entidades que quisieran acogerse, hasta el 15 de julio.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

Para realizar el seguimiento a la ejecución de las inversiones proyectadas en el PMI y en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, actualmente se debe acudir a diferentes fuentes de información que no solo se encuentran dispersas entre entidades del orden nacional y territorial, sino desarticuladas desde el punto de vista técnico. A esto se suma el hecho que bajo la arquitectura institucional del Acuerdo se diseñaron una serie de mecanismos para la ejecución de los recursos como el Fondo Colombia en Paz, Obras por Impuestos y OCAD Paz, cuya operación se reporta de manera independiente a través de diferentes formatos y periodos.

La fuente de financiación que muestra mayores avances para realizar el seguimiento a su ejecución es el PGN, pues gracias a la aplicación del Trazador Presupuestal para la Paz, se logran identificar los recursos de los proyectos de inversión destinados a la implementación del PMI. De esta manera, en el año 2019 la ejecución financiera de estos proyectos muestra un desempeño favorable dado que el 97% de los recursos programados fue comprometido (2.8 billones de pesos) y el 82,4% se tradujo en bienes y servicios entregados durante la misma vigencia (2.4 billones de pesos).

Este resultado debe tomarse con prudencia si se tiene en cuenta que los valores de los proyectos reportados presentan una altísima dispersión. Es así como, el 4% de estos proyectos concentra el 76,6% del monto total de recursos ejecutados, mientras que el 83% representa solo el 8% de dicho valor. Lo anterior se hace más evidente al comparar el promedio de valores de la ejecución realizada, por ejemplo, el costo de un solo proyecto alcanza 920 mil millones de pesos, mientras que el costo promedio de los 47 proyectos con los valores de inversión más baja es de 320 millones de pesos.

Aunque es difícil precisar cuáles de estas son inversiones nuevas como lo plantea el Acto Legislativo 01 de 2016, o en qué casos se trata de la reorientación de los recursos hacia la implementación del Acuerdo de Paz como se propone en el MFMP del año 2018, al evaluar la focalización de inversiones de cada proyecto hacia el PMI se encuentra que 64 de los 116 proyectos asignan a este propósito menos del 25% de su valor, reflejando una inversión de 1.6 billones de pesos, mientras que 32 proyectos que solo suman en conjunto 167 mil millones de pesos, asignan más del 75% de su valor al cumplimiento del PMI. Estos últimos se relacionan como es de esperarse, con entidades misionalmente vinculadas con la implementación del Acuerdo como la ART, la UDB y la Secretaría Ejecutiva de la JEP y Presidencia.

El Fondo Colombia en Paz se creó para ser el mecanismo de articulación de las fuentes de financiación del posconflicto, así como para facilitar la administración eficiente de estos recursos. Sin embargo, esto no se está cumpliendo apropiadamente, pues de un lado casi la totalidad de los recursos que administra, pertenecen a la fuente PGN y de estos la mayoría proviene de la “Bolsa Paz” transferidos por el MHCP y del otro, según un informe de una auditoría interna del DAPRE, su ejecución financiera refleja un bajo nivel de desempeño.

Un mecanismo complementario para la ejecución del PGN, es el denominado Obras por Impuestos. A pesar de reflejar una aprobación mayor al 90% del cupo definido por el CONFIS en los tres años de operación (677 mil millones de pesos aprobados frente a 750 mil millones del cupo), el ritmo de ejecución es bajo si se tiene en cuenta que se han entregado 13 de los 65 proyectos aprobados en 2018 y 2019. Dado que se encuentra en proceso de reglamentación, una reforma que hace más restrictivo el mecanismo y que además hace poco se aprobó otro instrumento denominado obras por regalías, este puede entrar en un retroceso pues el sector de hidrocarburos y minería ha venido aportando el 61% de su financiación.

Otra fuente de financiación importante para la implementación del Acuerdo es el SGR, solo en el año 2019 se reflejó una aprobación de 1.6 billones de pesos y en lo corrido desde el año 2017 hasta abril de 2020, un total de 3.33 billones de pesos. De estos últimos se resalta la aprobación de 2.58 por parte del mecanismo denominado OCAD Paz y 489 mil millones de pesos de las entidades habilitadas para realizar directamente este proceso. El OCAD Paz refleja una baja ejecución, puesto que a la fecha de corte (15 de abril de 2020), menos del 1% de las inversiones se encontraban terminadas, el 23% contratadas, pero sin acta de inicio y el 24% sin contratar o en proceso de contratación.

El papel de la comunidad internacional ha sido muy dinámico durante el proceso de implementación, no solo a través de los cuatro fondos conformados para financiar intervenciones en este marco, como el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto, el Fondo de Paz y Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea y el Fondo Fiduciario para una Colombia Sostenible, sino mediante las ayudas bilaterales no reembolsables que provienen de otros países. En el año 2019 los recursos asignados por esta vía se ubicaron alrededor de los 864 mil millones de pesos, según el reporte de la plataforma CICLOPE. De su avance en la ejecución no se cuenta con información, dado que esta es una actividad que realiza el donante y la entidad ejecutora de cada proyecto.

Teniendo en cuenta la trascendencia del mecanismo denominado Hoja de Ruta Única para mejorar la coordinación multinivel, la articulación intersectorial y la programación temporal de las intervenciones en las subregiones PDET, se hace necesario concluir su fase de diseño e implementación lo antes posible. Reconociendo su alcance, sin embargo, no deben

descuidarse otras acciones previstas en el PMI que involucran temáticas y territorios que la desbordan.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 3 recomendaciones, 1 de estas dirigida a la totalidad del Gobierno Nacional, 1 al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y 1 a la DIAN sobre la necesidad de contar con un decreto reglamentario para el mecanismo de Oxl y un sistema de seguimiento al régimen especial de tributación. En ambos casos, las entidades reportaron acoger las recomendaciones y estar desarrollando acciones para su cumplimiento.

De esta forma se presentan las siguientes recomendaciones:

- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y al Departamento Nacional de Planeación, considerar dentro del diseño del módulo de seguimiento a los avances financieros del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, que la desagregación de los reportes de información se genere a nivel de los productos e indicadores del Plan Marco de Implementación, guardando consistencia con el seguimiento de los avances físicos que tienen como referente las metas definidas para cada periodo. Lo anterior significa que los proyectos o rubros de cada fuente de financiación deberán asociarse no solo al punto y pilar del PMI que contribuyen sino al producto e indicador para facilitar la identificación del aporte financiero al cumplimiento de la meta respectiva.
- Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, adelantar una evaluación sobre la conveniencia administrativa, técnica y financiera de la operación del Fondo Colombia en Paz, a la luz de los objetivos y principios bajo los cuales fue creado.
- Al Fondo Colombia en Paz, velar por el cumplimiento de la programación realizada a través del Plan Operativo Anual que aprueba el Consejo Directivo, no solo en lo que tiene que ver con los valores efectivamente asignados a cada subcuenta, sino frente a los resultados alcanzados en la ejecución financiera medida por las obligaciones, de acuerdo con el perfeccionamiento y cumplimiento total de los compromisos. De igual forma se recomienda publicar en el Portal para la Paz un informe anual de estos resultados para cada subcuenta, así como del aporte que realizan para el

cumplimiento de los indicadores del Plan Marco de Implementación, según las metas previstas para el periodo.

- A la Agencia de Renovación del Territorio, formular un plan de contingencia que permita agilizar la ejecución de los proyectos aprobados bajo el mecanismo de Obras por Impuestos que no han sido finalizados, el cual debe ser concertado entre las entidades nacionales competentes, los contribuyentes y los demás actores vinculados con esta etapa. A su vez se recomienda diseñar una estrategia integral que ayude a mitigar los efectos que pueda ocasionar en los contribuyentes, la implementación del mecanismo de obras por regalías, así como la reglamentación del artículo 79 de la Ley 2010 de 2019, donde se incluya además de lo que viene haciendo junto con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en materia de estructuración de proyectos, otros incentivos y medidas que favorezcan el uso del mecanismo de obras por impuestos de manera articulada a los compromisos que los sectores del Presupuesto General de la Nación tienen frente a la implementación del Acuerdo.
- Al Órganos Colegiados de Administración y Decisión Paz, formular e implementar un conjunto de acciones dirigidas a mejorar los tiempos de ejecución de los proyectos a partir del análisis de las causas que actualmente puedan estar generando “cuellos de botella” o retrasos innecesarios luego que estos son aprobados, en especial durante la etapa que corresponde al proceso de contratación. Así mismo, se sugiere revisar las razones por las cuales existe diferencia entre la información que aparece en las bases de datos de la Secretaría Técnica y aquella que es reportada en el aplicativo GESPROY.
- A la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC), elaborar el plan de recaudación según los términos previstos en el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3850, es decir que contenga: (i) un análisis sobre los vacíos de financiamiento frente a las prioridades de la estrategia; (ii) un calendario de recaudación y cronograma de rendición de cuentas de cara a los donantes; (iii) la identificación de los espacios en los que se presentará la estrategia a socios y donantes; y (iv) un plan de giras para recaudar fondos para obtener compromisos concretos de posibles donantes.
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación se recomienda implementar el mecanismo denominado Hoja de Ruta y a partir de la programación que resulte de los acuerdos de inversión en las subregiones PDET, articular el reporte de las fuentes de financiación involucradas con el módulo de seguimiento financiero

que forma parte del Sistema Integrado de Información para el Postconflicto –SIIPO–, diferenciando la contribución de los recursos al cumplimiento de los productos e indicadores del Plan Marco de Implementación.

## Seguimiento y evaluación

---

En materia de evaluación y seguimiento<sup>309</sup> esta sección realiza un balance del funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). De igual modo, analiza el avance y la consolidación del Sistema Integrado de Información (SIIPO) y medidas para la transparencia en la implementación, que se traducen en la oportunidad de seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos que tenía prevista el Acuerdo. Finalmente, en esta sección se analizan los avances relacionados con las herramientas de difusión y comunicación con el propósito de hacer pedagogía sobre los contenidos y avances del Acuerdo Final, a través de emisoras en las zonas más afectadas del país, redes sociales y espacios institucionales de televisión.

Adicionalmente el Acuerdo de Paz, cuenta con compromisos adicionales en materia de creación de instancias para la verificación y el seguimiento. Los numerales 6.2 al 6.5 del Acuerdo, plantean mecanismos para facilitar la gestión pública y la verificación y transparencia en el cumplimiento de los acuerdos. Entre estos se definen: Instancia Especial de Género y una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos.

De igual forma, el Acuerdo de Paz incluye un conjunto importante de acciones de verificación y acompañamiento por parte de la comunidad internacional como es el caso de la Misión de Verificación cuyo objetivo es verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de seguridad, el componente internacional de verificación de la CSIVI, cuyo objetivo es el de comprobar el estado y avance de la implementación de los acuerdos brindando oportunidades de mejoramiento con informes periódicos; y el componente de acompañamiento internacional, cuya finalidad es el apoyo en el diseño, ejecución y monitoreo de la implementación a través de recursos materiales y/o humanos provenientes de organizaciones, países y agencias de cooperación. El análisis del funcionamiento de estas instancias y mecanismos exceden la competencia de este ente de control, no obstante, es importante señalar que para la Procuraduría su rol es fundamental en el fortalecimiento de la implementación del Acuerdo de Paz.

---

309 La evaluación y el seguimiento hacen referencia a la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública con el fin de valorar su desempeño. Así mismo, estos hacen referencia al proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades con el objetivo de suministrar a los ejecutores información sobre la marcha que permitan introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos

En esta sección se presenta el análisis de **16** indicadores del Plan Marco de Implementación en los pilares sobre mecanismos de implementación y verificación, componente internacional de verificación, herramientas de difusión y comunicación y componente de acompañamiento internacional, distribuidos en siete estrategias y un igual número de líneas de acción. De estos 16 indicadores, **15** cuentan con ficha técnica en el SIIPO y en su totalidad debieron iniciar en las vigencias 2017 y 2018.

## Avances y dificultades

---

### Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia de la implementación

Con el objetivo de “contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos (...) hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas el Gobierno Nacional”, el punto 6.1.5 del Acuerdo de Paz contempla la creación de un Sistema Integrado de información y medidas para la transparencia. Este sistema, contempla la puesta en marcha de ocho medidas: i) Mapas interactivos de seguimiento, ii) Mecanismos de rendición periódica de cuentas, iii) Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, iv) Herramientas de las nuevas tecnologías de información, v) Matrices de riesgos de corrupción, vi) Mecanismo especial para la denuncia ciudadana, vii) Fortalecimiento de los mecanismos de control interno y viii) Acompañamiento especial de los órganos de control.

### Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)

El Decreto 1829 de 2017 que creó el SIIPO, establece como su objetivo general, en línea con lo contemplado en el Acuerdo de Paz y el indicador F.344<sup>310</sup> del PMI: *“contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final, así como las iniciativas adicionales del Gobierno nacional tales como políticas, planes, programas, proyectos y recursos para el posconflicto, previniendo cualquier forma de corrupción y dando garantías a la ciudadanía para facilitar el control social y la veeduría ciudadana. En particular, el SIIPO servirá como fuente de información para la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).”*

---

<sup>310</sup> Nombre del indicador en el PMI: Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas

Por su parte, el Conpes 3932 de 2018 estableció los lineamientos para el fortalecimiento de la interoperabilidad de los sistemas de seguimiento para reportar avances en la implementación del Acuerdo Final y los recursos invertidos. Entre estos lineamientos se encuentra i) la revisión jurídica y técnica que permita identificar los ajustes normativos correspondientes para que el DNP asuma las competencias sobre la administración del SIIPO, así como la elaboración de un diagnóstico y un protocolo de seguimiento para la recolección y el procesamiento de la información relacionada con avances en el PMI, ii) la compilación y almacenamiento de información proveniente de los diferentes sistemas relacionados con el seguimiento físico y financiero, iii) la elaboración por parte del DNP, hasta 2031, de los informes generales y consolidados de los avances en la implementación del Acuerdo Final, tanto en materia de indicadores como de recursos.

En cuanto a la revisión jurídica y técnica que permitiera identificar los ajustes normativos necesarios para que el DNP administrara el SIIPO, se reconoce la culminación del proceso de transición para la entrega del sistema al DNP, entidad que actualmente se encarga de su administración. Así mismo, esta entidad acoge positivamente que la propuesta del decreto de regulación del SIIPO se contemple como una adición al decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. No obstante, hace un llamado para acelerar su aprobación, dado que se requiere de un marco normativo vinculante para las diferentes entidades del Gobierno Nacional para la definición de las fichas y las respectivas metas y la presentación de los reportes periódicos.

En cuanto a la compilación de los sistemas correspondientes al seguimiento físico y financiero, cabe señalar que, a partir de enero de 2020, el DNP puso en línea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO V 2.0). Este sistema ha permitido a las entidades el registro de los avances cuantitativos y cualitativos en el cumplimiento de los indicadores del PMI de las vigencias de 2019 y 2020, lo cual se evidencia en un mayor grado de actualización de los reportes, y a su vez, un avance en la administración y revisión de la información a través de la Dirección de Evaluación y Seguimiento de Políticas Públicas de dicha entidad.

Para este ente de control, la puesta en marcha del sistema y contar con información pública de acceso a la ciudadanía constituye un avance significativo en el cumplimiento de lo acordado y acoge la recomendación que en diversas ocasiones presentó este ente de control sobre la importancia de contar con el mismo. Sin embargo, a la fecha el Sistema no

permite el seguimiento integral a la implementación del Acuerdo de Paz por diversas razones. En primer lugar, no se cuenta con la totalidad de las fichas técnicas de los indicadores del PMI, en segundo, a marzo de 2020, el SIPO V2 daba cuenta exclusivamente de los avances físicos de la implementación. Por lo cual, a pesar de los avances realizados sobre el trazador presupuestal de paz, todavía no es posible hacer seguimiento integral a la ejecución de recursos de la implementación. En tercer lugar, no es posible hacer seguimiento a los avances en el nivel territorial, dado que los reportes del PMI a la fecha no incluyen desagregaciones territoriales, y finalmente, a la fecha el SIPO no se encuentra articulado a otros sistemas de seguimiento de las entidades a cargo de la implementación del Acuerdo de Paz, como por ejemplo, es el caso de los sistemas de seguimiento a la puesta en marcha de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) o al proceso de reincorporación.

En cuanto al seguimiento financiero, de acuerdo con la información remitida por el DNP, el desarrollo de este módulo se tiene previsto de forma progresiva siguiendo las fases de trabajo establecidas para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información comprometidos. En términos del cronograma establecido, sería en el segundo semestre del año 2020 que se daría la integración al aplicativo del módulo de recursos financieros de inversión y funcionamiento del PGN y en el curso del año 2021, sucedería lo propio con las demás fuentes de financiación.

Dado que a la fecha no se dispone de ningún tipo de visualización de esta información en el aplicativo, el seguimiento a la ejecución financiera se debe adelantar de manera independiente, consultando los sistemas de información de las fuentes de recursos previstas para financiar la implementación, con diferente nivel de éxito. Así, por ejemplo, el Presupuesto General de la Nación que ha avanzado en el uso y aplicación del Trazador presupuestal para la Paz, tanto en el SUIFP como en el SPI, permite identificar la programación y el seguimiento de los recursos de los proyectos de inversión a nivel de punto y pilar del PMI, a pesar de que los gastos de funcionamiento, los recursos de la Bolsa Paz y los recursos del Fondo Colombia en Paz no reflejan los mismos avances. En cuanto a la información de los recursos del Sistema General de Regalías, en especial de los proyectos aprobados por el OCAD Paz, se puede identificar su programación y ejecución siguiendo las diferentes etapas del ciclo de los proyectos registradas en el SUIFP y el GESPROY, aunque se evidencian diferencias con la información contenida en las bases de datos de la Secretaría Técnica de este OCAD, e inconsistencias en la aplicación del Trazador Presupuestal en los

OCAD municipales y regionales. De otra parte, los recursos de Cooperación Internacional reportados en el sistema de información denominado CICLOPE también se han alineado con los puntos y pilares del PMI, lo que facilita la identificación de los recursos asignados en una vigencia, aunque no se dispone de información de la ejecución de las intervenciones pues la manejan directamente los donantes y ejecutores de los proyectos.

Actualmente, las fuentes de financiación territorial como el Sistema General de Participaciones y los recursos propios, representan serias dificultades para el seguimiento pues los sistemas de información planteados en el Conpes 3239 para este efecto, no han sido adecuados y, por tanto, el reporte que realizan los municipios y departamentos no discrimina la información requerida. Los sistemas de información que podrían ofrecer ventajas en este sentido son el SUIFP Territorio y el SIEE, que ha venido adaptándose a los nuevos requerimientos del Kit de Planeación Territorial para el seguimiento a los planes de desarrollo, pero aún no son adoptados de manera masiva por las entidades territoriales.

Finalmente, los recursos invertidos por el sector privado en acciones relacionadas con la implementación del Acuerdo no son registrados de manera estructurada en ningún sistema de información y por tanto tampoco se cuenta con el reporte requerido.

En cuanto al seguimiento en el nivel territorial, el DNP reportó estar implementando dos proyectos conducentes al fortalecimiento del seguimiento de la implementación en lo territorial: proceso de territorialización de los indicadores del PMI y fortalecimiento de capacidades de las entidades territoriales. El primero, corresponde a una consultoría realizada en el 2018 en la cual se identificó que los departamentos y municipios tienen facultades asociadas a 67 indicadores del PMI. En cuanto al segundo proyecto, este busca el “fortalecimiento a las capacidades territoriales para el seguimiento al Plan Marco de Implementación y gestión del cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final de Paz” y se encuentra en su fase de alistamiento la cual se ha visto afectada por la actual coyuntura de salud pública.

En cuanto a la articulación con otros sistemas de información, se hace evidente que a la fecha las entidades con responsabilidades en el Acuerdo se encuentran bien sea adaptando los sistemas de información existentes, como es el caso del sistema de seguimiento de la Agencia de Reincorporación que ha tenido diversas modificaciones para incorporar las particularidades de la población en proceso de reincorporación o están iniciando su consolidación para un seguimiento sistemático, este es el caso de la Agencia de Renovación

del Territorio (ART), que recientemente inició una convocatoria para la puesta en marcha de un sistema de información que, de acuerdo a lo reportado por la entidad, contará con la articulación respectiva en el SIPO.

Finalmente, en lo relativo a la elaboración de informes generales y consolidados de los avances en la implementación del Acuerdo Final, el Conpes 3932 contempla la emisión de informes periódicos de seguimiento cuyo primer corte debía ser diciembre de 2018. No obstante, a corte de marzo 2020, no se había expedido el primer informe que diera cumplimiento a este compromiso. El DNP, reporta la elaboración de un primer informe, no público, con información disponible en la primera versión del SIPO. Este informe enfrenta múltiples retos en materia de uniformidad de la información.

Por su parte la Consejería para la Estabilización, emite reportes mensuales sobre los avances en los compromisos establecidos en el documento de Paz con Legalidad. A juicio de este ente de control, dichos reportes no corresponden al compromiso del Conpes por que utiliza como punto de referencia una herramienta de política pública distinta y no establecen una relación con los indicadores del PMI.

Dado todo lo anterior, si bien se identifican avances importantes en la puesta en marcha del SIPO, su consolidación y funcionamiento de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Conpes 3932 requieren de un gran esfuerzo institucional.

### **Medidas para la transparencia en la implementación**

La Procuraduría se ha pronunciado sobre la necesidad e importancia de poner en marcha las medidas de transparencia previamente descritas. El PMI contempla estas medidas en 8 indicadores, distribuidos en los puntos dos (2 indicadores) y seis (6 indicadores), previstos para comenzar su creación y funcionamiento en los dos primeros años de implementación. Si bien se identifican avances importantes en algunas de las medidas, su progreso continúa siendo muy heterogéneo. En particular preocupa que a casi cuatro años desde la firma del Acuerdo y con la serie de acciones y la magnitud de los recursos públicos que se destinan a la implementación de este, estas medidas siguen sin estar disponibles para que la ciudadanía y demás entidades puedan vigilar y monitorear la implementación, más aún si se tiene en cuenta que varias de las medidas no implican un nuevo desarrollo y guardaban correspondencia con la normatividad e institucionalidad ya existente.

En cuanto a los *mapas interactivos de seguimiento*, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a través del Portal para la Paz, ha dispuesto una sección en su página web que corresponde a un visor de proyectos del postconflicto que aún se encuentra pendiente del cargue de información para su funcionamiento. Esta medida no cuenta con un indicador independiente en el PMI, pues según lo reportado por el Gobierno Nacional, su desarrollo estaba previsto incluirse en la implementación del SIIPO. No obstante, como se mencionó anteriormente, dicho sistema no cuenta con algún tipo de mapa de georreferenciación disponible. Para la Procuraduría es fundamental que se ponga a disposición de la ciudadanía información en detalle de la gestión territorial que ha implicado la implementación del Acuerdo, y es urgente poner en línea todas las herramientas necesarias para garantizar el acceso a la información que dé cuenta de los avances en la implementación.

Con relación a los *mecanismos de rendición periódica de cuentas*, Función Pública se encuentra implementando el Sistema de Rendición de Cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz – SIRCAP, correspondiente en el PMI al indicador B.133 cuyo porcentaje de avance se encuentra en 72%. A la fecha, el SIRCAP se ha puesto en marcha su capa nacional, lo cual ha implicado un proceso de articulación, monitoreo y asistencia institucional para armonizar los lineamientos, en cuanto a los mínimos de información que las entidades del orden nacional deben consolidar y divulgar a través de esta herramienta. Adicionalmente, en este momento se encuentra en fase de diseño la capa territorial, sobre la cual la Procuraduría había recomendado su incorporación en la primera versión de este informe. Se tiene previsto culminar este año habiendo socializado los respectivos lineamientos a las entidades territoriales, sin embargo, su desarrollo depende de poder incorporar la formulación de las Hojas de Ruta para las 16 subregiones PDET y de la formalización de los contenidos de los Planes de Desarrollo Territorial.

Adicionalmente, mediante la circular conjunta 100-006 del 20 de diciembre de 2019, Función Pública y la Consejería para la Estabilización, incluyeron nuevas actividades a partir de la presente vigencia para las entidades del orden nacional y territorial, orientadas al fortalecimiento de la rendición de cuentas de la gestión y la inversión de recursos públicos que se destinan a cumplir con el Acuerdo de Paz. Entre las nuevas actividades están: i) la elaboración de un informe individual de rendición de cuentas, conforme a los lineamientos

de Función Pública<sup>311</sup>, con corte a 31 de diciembre<sup>312</sup> para el nivel nacional mientras para el nivel territorial sería con corte a 30 de noviembre<sup>313</sup>, ii) la producción y documentación anual de la información relacionada con los avances de la gestión en la implementación del Acuerdo de Paz; iii) el diseño e implementación de una estrategia de divulgación de dichos avances; iv) el diseño e implementación de espacios de diálogo.

En cuanto a lo referente a la publicación del informe correspondiente al 2019, a la fecha todas las entidades del orden nacional con compromisos en el PMI han cumplido con el requerimiento. Para el 2020 se espera además contar con los informes territoriales teniendo en cuenta las Hojas de ruta y los Planes de Desarrollo Territorial como se mencionó anteriormente.

Finalmente, es importante para la Procuraduría resaltar que se encuentran dispuestos lineamientos para la rendición de cuentas de los Planes Nacionales Sectoriales y que, conforme a lo reportado por Función Pública, han sido los documentos con más complejidad en su construcción dada la necesidad de articulación institucional que se requiere entre las entidades involucradas para garantizar un producto oportuno y de calidad.

En cuanto al estado de implementación del *Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia*, conforme al seguimiento realizado por la Procuraduría, se ha evidenciado que desde su año de inicio (2018) el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia han trabajado de manera independiente y desarticulada. En el PMI, este indicador (B.152) y su homólogo con enfoque étnico (B.E.14) presentan la particularidad que el apoyo a los espacios de participación ciudadana entre los cuales se encuentran las veedurías recae en el Ministerio, mientras es la Secretaría quien cuenta con la experiencia de la puesta en marcha de observatorios de transparencia y lucha contra la corrupción.

Así las cosas, el Ministerio del Interior ha reportado en previas ocasiones a este ente de control que, a partir de una consultoría con el PNUD, cuyo propósito fue diagnosticar el estado de los espacios de participación, se desprendieron las líneas de trabajo que constituyen la planeación para la intervención de las veedurías y el cumplimiento de este

---

<sup>311</sup> En el marco del SIRCAP, Función Pública estandarizó un informe para las entidades responsables de estrategias directas en la implementación de Acuerdo, puedan compartir con la ciudadanía el avance cualitativo y cuantitativo de sus acciones, el avance en el cumplimiento de instrumentos normativos expedidos con posterioridad a la firma del Acuerdo, otras acciones con las que se contribuye a la paz y las formas de participación ciudadana.

<sup>312</sup> Publicado en la página web a más tardar el 30 de marzo de cada año.

<sup>313</sup> Publicado en la página web a más tardar el 31 de diciembre de cada año

compromiso. No obstante, a pesar de reiteradas solicitudes, solo hasta esta vigencia, la Procuraduría tuvo acceso a los resultados de dicha consultoría y al plan de acción. Una vez realizado el análisis de su contenido, la información provista no permite conocer el balance del acompañamiento realizado durante los años 2018 y 2019, o del proyectado para la presente vigencia, en función de cumplir directamente con este compromiso. Se evidencian importantes carencias en el plan que fue puesto a nuestra disposición, entre ellas: la falta de metas y tiempos para las acciones planteadas, la especificación territorial de las veedurías acompañadas hasta la fecha, la priorización en las subregiones PDET o la claridad respecto al trabajo conjunto con las organizaciones especializadas y/o instituciones de educación superior que han hecho parte del proceso de acompañamiento y asistencia técnica, según como quedó dispuesto en el Acuerdo.

Adicionalmente, la información proporcionada por el Ministerio desconoce aspectos fundamentales para el apoyo de estos espacios de participación, como: i) el involucramiento de entidades como Función Pública o la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de la Red Institucional para el apoyo a las Veedurías (RIAV) en su conjunto; ii) no presenta acciones que den cuenta de las dificultades que afectan la organización social como la falta de recursos y las condiciones de seguridad, para lo cual este ente de control considera esencial incluir líneas de acción que impacten dichas necesidades, por ejemplo, determinar la oportunidad de trabajo con el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia.

En cuanto a lo avanzado en relación con los observatorios de transparencia, la Secretaría reportó que durante el 2019 adelantó la puesta en marcha de una Red Nacional de Observatorios Anticorrupción<sup>314</sup>, que en su estructura tiene planteado el fortalecimiento de articulación sectorial en el análisis e incidencia en la agenda de lucha contra la corrupción del país mediante el funcionamiento en nodos regionales, bajo la coordinación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de dicha oficina. Hasta el momento, se encuentra conformado el nodo de la región central<sup>315</sup> y conforme su funcionamiento y

---

<sup>314</sup> Se trata de un espacio social, dinámico e interinstitucional, integrado por observatorios y centros de investigación de carácter nacional y territorial, del sector público, privado y sociedad civil, con experiencia en el desarrollo de análisis y metodologías estructurales para analizar, luchar contra el fenómeno de la corrupción y fortalecer la transparencia en Colombia. Entre los temas de trabajo conjunto se evidencian los siguientes: a. Corrupción política y electoral. b. Corrupción sectorial. c. Corrupción empresarial. d. Corrupción fiscal o en la contratación pública. e. Derechos humanos y corrupción. f. Rendición de cuentas. g. Datos abiertos. h. Percepción de la corrupción. i. Control social y participación ciudadana. (Secretaría de Transparencia, 2020).

<sup>315</sup> El nodo central actualmente se encuentra conformado por los siguientes observatorios y centros de investigación: a. Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. b. Observatorio de Transparencia Policial de la Inspección General de la Policía Nacional. c. Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia. d. Observatorio de

resultados, la Secretaría espera activar uno a uno los seis nodos restantes. Sin embargo, aún no es claro como la estructura de la Red pretende articularse con la priorización territorial de la implementación del Acuerdo.

Además, en esa línea como se mencionó en el informe pasado, la Secretaría había expedido en el 2018 una guía para la conformación de observatorios anticorrupción<sup>316</sup>, la cual según la estrategia territorial 2020 de la Secretaría, se pretende socializar en esta vigencia en 15<sup>317</sup> de los 19 departamentos que tienen municipios PDET. Sin embargo, no se reporta avance en la asistencia técnica para la creación de dichos observatorios a partir de los contenidos de este instrumento.

A pesar de los avances mencionados, la desarticulación entre las oficinas ha implicado un rezago en el cumplimiento de lo planteado en el Acuerdo y en su correspondiente Plan Marco de Implementación. Esta situación ha implicado que, a la fecha, no se haya formalizado la ficha técnica para los indicadores B.152 y su homólogo con enfoque étnico B.E.14. Además de impactar el alcance de otros productos dispuestos en el Acuerdo, como: i) el Plan nacional de formación de veedores (B.445) en responsabilidad de Función Pública, que contiene un módulo de control social al Acuerdo mediante el cual se han beneficiado, con corte de a 31 de diciembre de 2019, 4067 personas de 41 municipios del país. Además, este plan contempla su implementación para pueblos y comunidades étnicas (B.E.15) el cual se encuentra en proceso de validación; ii) la implementación de mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres (B.G.2); iii) la formación de pueblos y comunidades étnicas en temas de control social y veedurías (B.E.13); y en general, en la garantía del derecho a la participación y el gobierno colaborativo con la ciudadanía, que finalmente repercute en su capacidad de intervenir en la toma de decisiones respecto al manejo de recursos y las acciones que impactan la comunidad directamente relacionada con la implementación del Acuerdo.

---

Política Pública de Control Fiscal de la Auditoría General de la República. e. Observatorio de Transparencia e Integridad de la Gobernación del Valle del Cauca. f. Observatorio Electoral de la Misión de Observación Electoral. g. Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. h. Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes. i. Consultorio Jurídico de la Universidad del Rosario. j. Observatorio a la Contratación de la Universidad de Manizales (Secretaría de Transparencia, 2020).

<sup>316</sup> Este documento tiene como propósito orientar a entidades, organizaciones y ciudadanía, del orden nacional y territorial, frente a la conformación de Observatorios de Transparencia en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Esta herramienta propone un plan especializado y personalizado que involucra organizaciones especializadas e instituciones de educación superior, entre otros, promoviendo así un acompañamiento y una asistencia técnica del ecosistema (Secretaría de Transparencia, 2020).

<sup>317</sup> Chocó, Sucre, Putumayo, La Guajira, Casanare, Huila, Bolívar, Antioquia, Guaviare, Córdoba, Guainía, Cesar, Norte de Santander, Caquetá, San Andrés, Arauca, Risaralda y Nariño.

Además de impactar directamente en la vigilancia de la gestión pública, toda vez que son los principales aliados de los entes de control y en la medida en que estos espacios de participación sean más fuertes, mayor será la capacidad de garantizar una implementación apropiada acorde a las necesidades de las comunidades.

Respecto a las *matrices de riesgos de corrupción*, a la fecha no se ha reportado ningún avance relacionado con este particular. La Procuraduría no ha tenido conocimiento de un ejercicio posterior al realizado por la Secretaría de Transparencia en el 2016, en el cual se conceptualizaron y caracterizaron los posibles riesgos de corrupción del posconflicto. Además, esta medida contemplada en el Acuerdo no tiene un indicador en el PMI y, por consiguiente, no cuenta con responsable, periodicidad o metas asignadas. Para la Procuraduría es fundamental que se avance en esta tarea puesto que su ausencia disminuye la capacidad de prevención, detección y sanción de la corrupción.

En ese sentido, en el entendido que en cumplimiento del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben elaborar anualmente el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano<sup>318</sup>, dentro del cual uno de sus componentes prevé la construcción de los mapas de riesgos de corrupción, la Procuraduría considera que en el marco de dicho documento deben incorporarse los asuntos relacionados a la implementación del Acuerdo, con el correspondiente acompañamiento técnico de las entidades competentes. Este es un claro ejemplo de cómo a través de los instrumentos y la normatividad existente se puede dar avance a los contenidos del Acuerdo.

En ese orden de ideas, la Procuraduría requirió a la Consejería de Estabilización y Consolidación dar impulso a esta medida y establecer con urgencia un responsable que evalúe y defina los tiempos y lineamientos para la formulación de estas matrices de riesgos y sus derivados en las entidades del orden nacional y territorial. A juicio de este ente de control la Secretaría de Transparencia dadas sus funciones, podría asumir esta responsabilidad, pues es la oficina que lidera la implementación de la política anticorrupción en el Gobierno Nacional.

Es fundamental que en la gestión pública nacional y territorial, haya consciencia en relación con los factores internos y externos que pueden ocasionar la materialización de

---

318 Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011: Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti-trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

riesgos de corrupción en los nuevos procesos y procedimientos que hayan surgido a causa de las nuevas responsabilidades y competencias derivadas de la implementación del Acuerdo, para poder establecer estrategias de mitigación que prevengan y controlen su ocurrencia. Es importante mencionar, que la identificación de estos riesgos es insumo fundamental para otras acciones en el marco de la planeación y gestión gubernamental, por ejemplo, el acompañamiento especial de los órganos de control a la ejecución de los recursos para la implementación de planes y proyectos priorizados por su riesgo, según como quedó dispuesto en el PMI.

En relación con el *mecanismo de denuncias*, su desarrollo ha sido un desafío en materia de articulación institucional, consecución de recursos y asignación de competencias para las entidades del Estado en su conjunto. Este compromiso establecido en el indicador B.154 del PMI ha sido concebido de manera conjunta entre algunos organismos de control (Contraloría, Auditoría y Procuraduría), MinTIC y la Secretaría de Transparencia como un desarrollo que unifica la atención, trámite y seguimiento de denuncias y hasta la fecha ha estado bajo el liderazgo de la Procuraduría, con la claridad entre todos los involucrados, que su cumplimiento requiere contar con la participación proactiva de las demás entidades.

En la búsqueda de alternativas para dar cumplimiento a este producto se han adelantado las siguientes acciones: i) En el marco de la sesión de la Comisión Nacional de Moralización del 7 de noviembre de 2017, el Gobierno Nacional anunció la creación de una Ventanilla de Denuncias para el Posconflicto, que en su fase inicial se concentraría en pedagogía a la ciudadanía y poner a disposición los enlaces a sistemas existentes de las entidades involucradas en la recepción de denuncias (Procuraduría, Contraloría, Fiscalía) a través del portal de Urna de Cristal. Esta medida estuvo en implementación hasta julio de 2019. En esta fecha, el equipo de Urna de Cristal notificó no poder seguir teniendo este desarrollo en su página web, toda vez que implicaba una responsabilidad legal en la respuesta de las denuncias que se tramitaban a través de la herramienta que habían provisto.

Desde ese momento, las entidades contemplaron la posibilidad de i) expedir un protocolo cuyo propósito sería adoptar un esquema unificado de clasificación, priorización, reparto y requisitos mínimos de respuesta a estas comunicaciones del cual se iniciaron ejercicios de exploración. No obstante, este esfuerzo desborda las competencias de la Procuraduría, al representar una responsabilidad para la entidad de dictar y articular lineamientos respecto a los procesos y procedimientos internos de las entidades en cuanto

a la recepción de denuncias, que finalmente son facultades enmarcadas en la discreción y la autonomía de cada una de ellas. Además de la marcada diferencia en la gestión de denuncias que tenemos al interior de las entidades, hallazgo producto de la última mesa de trabajo el pasado 24 de julio de 2019.

En esa línea, este ente de control ha continuado en la búsqueda de la solución a esta necesidad, por lo cual se está formulando una guía preventiva que en principio, dictará las disposiciones necesarias en los procedimientos internos para organizar, clasificar, tramitar y hacer seguimiento a las denuncias de corrupción con un enfoque especial a aquellas que se relacionen con la implementación del Acuerdo de Paz, la cual se pondrá en conocimiento de las entidades involucradas para que se tenga en consideración en caso de considerarse pertinente. Sin embargo, la Procuraduría es consciente que el rezago en el cumplimiento de este compromiso corresponde a la necesidad de conceptualización de un producto que se compadezca con las entidades involucradas y sus estructuras, pero que además exige el trabajo conjunto del Estado para su puesta en marcha. Así las cosas, la Procuraduría ha elevado estas dificultades a las instancias competentes, de tal manera que se puedan determinar alternativas que permitan avanzar en el cumplimiento del objetivo de este indicador, que no es otro que facilitar al ciudadano la denuncia de actos de corrupción asociados a la implementación del Acuerdo y en esa medida, garantizar una oportuna respuesta de parte del Gobierno y también de los entes de control.

Finalmente, con relación a la *asistencia técnica en control interno*, correspondiente al indicador en el PMI (F.412) cuyo porcentaje de avance es del 100% según el SIPO<sup>319</sup>, la Función Pública ha reportado que desde el 2017 ha venido fortaleciendo acompañamiento a las entidades territoriales en los 170 municipios PDET, en materia de los instrumentos para el ejercicio de la auditoría interna, buenas prácticas para la presentación de informes de auditoría, actualizaciones del modelo estándar de control interno (MECI), estándares internacionales, entre otros asuntos.

## Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

Siendo la instancia que garantiza el seguimiento al Acuerdo Final, la Procuraduría ha tenido conocimiento que, durante la sesión del 18 de diciembre de 2019, las partes

---

<sup>319</sup> La meta de este indicador contempla el acompañamiento a autoridades territoriales (Representantes Legales, Secretarios de Despacho, Jefes de Planeación y Control Interno) en los 170 municipios PDET.

acordaron prorrogar el funcionamiento de la Comisión hasta el 31 de enero de 2021. Además, mediante el Decreto 451 del 21 de marzo de 2020, fueron designados como representantes de primer nivel del Gobierno Nacional, la Ministra del Interior, Alicia Victoria Arango Olmos; el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Antonio Ceballos; y Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio José Archila Peñalosa.

En lo transcurrido entre el 31 de marzo de 2019 y el 31 de marzo de 2020, la Comisión se reunió en diez (10) oportunidades, y otras cuatro (4) en las fechas posteriores a la fecha de corte de este informe. Según lo informado a la Procuraduría, entre los temas abordados en las sesiones de la CSIVI en los cuales se ha logrado acuerdos entre las partes, se resaltan la continuidad de la vigencia de la CSIVI; la aprobación del funcionamiento de ocho (8) emisoras tipo C; el procedimiento para la elección de expertos para la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS); el relevo y composición de la Instancia Especial de Mujeres para la Paz; la aprobación del plan de trabajo de la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos-IEANPE; la constatación de proyectos normativos: proyectos de decretos de catastro multipropósito y proyecto de ley de especialidad agraria (jurisdicción).

De igual forma, se han tratado otros asuntos, en los que se ha notificado que, si bien no ha habido pleno consenso, constituyen el ejercicio mismo de seguimiento e impulso, entre los que se identifican los siguientes asuntos: las medidas de seguridad para excombatientes de las Farc y sus familias; la agenda normativa de la implementación; las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz; el seguimiento a la entrega de lo reportado en inventario de bienes presentado por Farc; el funcionamiento Mesa Técnica de Seguridad y Protección; el funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de UNP, incluido lo referente a la reingeniería de esta entidad y el Plan Estratégico de Seguridad y Protección; el contenido del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad, el Presupuesto 2020 para la Paz y Marco Fiscal de Mediano Plazo; la decisión del Consejo de Estado sobre levantamiento de la suspensión provisional del numeral 6 del artículo 3 del Decreto 1995 de 2016 que establece que los proyectos de decreto, de ley o reforma constitucional necesarios para la implementación del Acuerdo deben ser puestos a consideración de CSIVI antes de ser expedidos por el Presidente de la República; la financiación del apoyo técnico del Componente FARC en la CSIVI; el desarrollo del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIIPO; el trazador presupuestal de paz en el Presupuesto General de la Nación; entre otros.

## Herramientas de difusión y comunicación

En relación con la puesta en marcha de las 20 *emisoras para la convivencia y la reconciliación*, la Procuraduría ha tenido conocimiento que han iniciado operación aquellas situadas en Chaparral (Tolima) e Ituango (Antioquia), y aún se esperan culminar los procesos necesarios para el montaje de tres emisoras adicionales a ubicarse en San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira). Además, es de conocimiento de este ente de control que, en el periodo posterior a la fecha de corte de este informe, se aprobaron seis nuevos puntos geográficos en Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y Puerto Leguizamo (Putumayo), dejando pendiente de formalización la ubicación de las 9 emisoras restantes.

El funcionamiento de estas emisoras es responsabilidad del Sistema de Medios Públicos nacionales de Colombia (RTVC), quien debe garantizar la administración, operación, mantenimiento y equipo humano para la gestión de contenidos. No obstante, la definición de los puntos geográficos es una competencia asignada a la CSIVI, y en ese sentido, el trabajo del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se encuentra limitado a las decisiones y tiempos de esta instancia.

Aunque se ha informado a la Procuraduría, que Mintic y la Agencia Nacional del Espectro han adelantado estudios técnicos para sugerir las posibles ubicaciones, en función de la existencia de canales en el espectro radioeléctrico, la Procuraduría ve con preocupación que ha tomado más de tres años definir la ubicación de once (11) emisoras e iniciar la operación de dos (2) de ellas. En ese sentido, el avance en la toma de decisiones en la CSIVI no se compadece con los tiempos que supone la planeación presupuestal y el inicio de operaciones de las emisoras, y alerta el posible riesgo de no alcanzar a poner en funcionamiento la totalidad de ellas antes de la fecha estipulada para la terminación de la implementación del Acuerdo.

En ese sentido, el retraso en la definición de los puntos geográficos tiene afectaciones en el cumplimiento del indicador “20 Emisoras de FM, de interés público clase C en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando” (F.195 y F.MT.1), y por consiguiente en las tareas subsecuentes en el cumplimiento de los indicadores “Emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación” (F.413) y “Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas,

y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados” (F.395), del Plan Marco de Implementación.

El indicador espacio de *televisión institucional* (F.396) del PMI previsto para promover la pedagogía del acuerdo y mostrar los avances de la implementación, es un indicador responsabilidad de Mintic y cuyo porcentaje de avance es del 90.6 % según el SIIPO. Hemos recibido reporte desde el sector TIC del funcionamiento ininterrumpido del programa con contenido audiovisual denominado “Mimbre”, el cual, desde su lanzamiento en enero 2018, según el Informe de Gestión de la Consejería de Estabilización con corte a abril de 2020, ha emitido un total de 104 capítulos equivalente a 156 horas de contenido pedagógico de paz con un costo total de \$2.540 millones de pesos. Dichas emisiones se realizaron entre el 13 de enero de 2018 y el 21 de marzo de 2020.<sup>320</sup> Según lo reportado a este ente de control, habiendo cumplido con lo pactado, RTVC no cuenta con los recursos para poder dar continuidad adicional a los contenidos del programa.

## Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones

- De los 16 indicadores del PMI analizados, todos presentan avances en su cumplimiento, 4 indicadores no cuentan con información de avance en el SIIPO para marzo de 2020. De los 11 indicadores que finalizaban antes de 2019, 7 indicadores, a juicio de la Procuraduría no se han cumplido en los términos establecidos en el Acuerdo.
- En cuanto a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Información (SIIPO), si bien se identifican avances importantes, su consolidación y funcionamiento de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Conpes3932 requieren de un gran esfuerzo institucional, en particular aquellos relacionados con la culminación de las fichas técnicas de los indicadores del PMI y sus metas respectivas, la emisión de un marco normativo que regule los reportes periódicos por parte de las entidades con indicadores a cargo en el PMI, así como la articulación con sistemas de información de otras entidades, que den cuenta de información financiera y de la implementación en el nivel territorial que permita un seguimiento integral a la implementación.

---

320 La producción de “Mimbre” se ha trasladado a los departamentos de Guaviare, Vichada, Meta, Huila, Caquetá, Putumayo, Nariño, Chocó, Arauca, Antioquia, Santander, Guainía, Tolima, Guajira, Vaupés, Cauca, Valle, Cesar, Caldas, Córdoba, Quindío, San Andrés, Magdalena y Boyacá.

- El nivel de avance en la implementación de las medidas de transparencia continúa siendo muy heterogéneo, ello a causa de la falta de claridad respecto a los responsables para algunas de las medidas y la complejidad que supone la articulación institucional. En particular preocupa que casi cuatro años después de la firma del Acuerdo y con la serie de acciones y la magnitud de los recursos públicos que se destinan a la implementación de este, estas medidas siguen sin estar disponibles para que la ciudadanía y demás entidades puedan vigilar y monitorear la implementación. Conforme a lo mencionado, estas medidas son fundamentales para que la ciudadanía y demás entidades puedan vigilar y monitorear la implementación y algunas de ellas han tardado excesivamente en tenerse disponibles, más aún si se tiene en cuenta que varias de las medidas no implican un nuevo desarrollo y guardaban correspondencia con la normatividad e institucionalidad ya existente.
- La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación a través del Portal para la Paz, ha dispuesto un visor de proyectos que aún se encuentra pendiente del cargue de información para su funcionamiento, por lo cual aún es una herramienta inconclusa que impide garantizar el acceso a la información de la ciudadanía respecto a la implementación.
- En relación con los mecanismos de rendición periódica de cuentas, Función Pública se encuentra implementando el Sistema de Rendición de Cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz – SIRCAP en su capa nacional, mientras su capa territorial aún se encuentra en diseño, a la espera de incluir los contenidos de instrumentos de planeación pendientes como las Hojas de Ruta y los Planes de Desarrollo Territorial.
- En cuanto a la ejecución del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, han trabajado de manera independiente y desarticulada. El Ministerio cuenta con un plan de trabajo que no permite conocer el balance del acompañamiento realizado durante los años 2018 y 2019, o del proyectado para la presente vigencia, en función de cumplir directamente con este compromiso. Además de carecer de metas y tiempos para las acciones planteadas. Por su parte, la Secretaría de Transparencia ha expedido una guía para la conformación de observatorios anticorrupción y ha planteado la estructura de una red de observatorios por nodos regionales, cuyo nodo de la región central se encuentra ya conformado. A pesar de los avances mencionados, en ambos casos, persiste el desconocimiento de los avances en su implementación y despliegue territorial. En ese sentido, no se cuenta con información de la cantidad de veedurías y

observatorios que han sido acompañados hasta la fecha, ni de los territorios que se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET.

- A la fecha no se ha reportado ningún avance en algún ejercicio relacionado a las matrices de riesgo de corrupción, diferente al de la caracterización de los riesgos de corrupción asociados al posconflicto que la Secretaría de Transparencia llevó a cabo en el 2016. Adicionalmente, el Plan Marco de Implementación no contempló la creación de este indicador. Por consiguiente, a pesar de no contar con un responsable formal en dicho instrumento, se considera que su cumplimiento puede enmarcarse en los mapas de riesgos de corrupción contenidos en la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano<sup>321</sup> que todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben expedir anualmente.
- Con relación con el mecanismo de denuncias, es un producto que ha sido un desafío en materia de articulación institucional, consecución de recursos y asignación de competencias para las entidades del Estado en su conjunto, y que hasta la fecha no ha podido cumplirse con éxito. El rezago en el cumplimiento de este compromiso corresponde a la necesidad de conceptualización de un producto que se compadezca con las entidades involucradas y sus estructuras, pero que además exige el trabajo conjunto del Estado para su puesta en marcha. Así las cosas, la Procuraduría ha elevado estas dificultades a las instancias competentes, de tal manera que se puedan determinar alternativas para la modificación de este indicador.
- En relación con las herramientas de difusión y comunicación, a la fecha se han puesto en funcionamiento dos emisoras en Chaparral (Tolima) y en Ituango (Antioquia), se encuentran pendientes de iniciar operación en este año tres emisoras, a ubicarse en San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira), y se espera que también se logren los estudios técnicos de seis nuevos puntos geográficos definidos por la CSIVI: Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y El Tambo (Cauca). No obstante, aún están pendientes por definir los puntos geográficos de las 9 emisoras restantes. En cuanto al programa con contenido audiovisual denominado “Mimbre” se han producido y emitido 104 episodios. El Sector TIC reportó que, habiendo cumplido con lo pactado en el PMI, RTVC no cuenta con los recursos para poder dar continuidad adicional a los contenidos del programa.

---

<sup>321</sup> Artículo 73 de la Ley 1474 de 2011: Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal deberá elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti-trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.

- La labor de seguimiento al avance financiero de la implementación del Acuerdo de Paz, que debe ser adelantada por diferentes entidades según el Acto Legislativo 01 de 2016, se torna muy compleja en tanto no ha sido desarrollado el módulo correspondiente en el SIPO y por lo cual debe acudir a diferentes sistemas de información, reportes de bases de datos e informes que no solamente están dispersos, sino que presentan diferentes grados de estandarización y calidad de la información registrada.

## Recomendaciones

En el informe al Congreso de la vigencia anterior en el cual se analizaba el período de diciembre de 2016 a marzo de 2019, este ente de control presentó un total de 8 recomendaciones, dirigidas a 6 entidades del orden nacional. De estas, 3 fueron reportadas como acogidas total o parcialmente, para 1 recomendación la entidad reportó acciones adelantadas más no asumió ninguna posición sobre esta y 2 recomendaciones no fueron acogidas.

De esta forma se presentan las siguientes recomendaciones:

- Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación y al Departamento Nacional de Planeación- DNP-, agilizar la expedición del Decreto “Por el cual se transfiere la administración del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO y se establecen los lineamientos para el seguimiento físico y financiero”, al mismo tiempo que se avanza en el desarrollo del módulo de seguimiento a avances financieros del aplicativo, considerando las conclusiones y recomendaciones presentadas a lo largo de este capítulo, en esta materia.
- Al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería para la Estabilización, se reitera la necesidad de emitir los informes periódicos contemplados en el Consejo Nacional de Política Económica y Social 3932 de 2018, que presenten un balance integral de la implementación del Acuerdo de Paz en todos los niveles de Gobierno y con las respectivas cifras de ejecución de los recursos asignados.
- A la Consejería para la Estabilización, asumir el liderazgo en la coordinación de las medidas de transparencia y las herramientas de comunicación y difusión dispuestas en el Acuerdo, de tal manera que se garantice el impulso y la puesta en marcha de todas ellas, su articulación, su despliegue territorial conjunto y la

proactiva publicidad que redunde en mayor involucramiento de la ciudadanía y conocimiento del estado de la implementación.

- A la Secretaría de Transparencia como líder técnico del componente de riesgos de corrupción en la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, incorporar los lineamientos a los que haya lugar para actualizar los instrumentos dispuestos de tal manera que, contemplen los escenarios de riesgos que puedan suscitarse a causa de las responsabilidades en la implementación de los puntos del Acuerdo, con su respectiva asistencia técnica y pedagógica.
- Al Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, avanzar en las gestiones que sean necesarias para garantizar una planificación y despliegue territorial articulado del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, toda vez que son mecanismos esenciales para la vigilancia y control de la gestión pública que además de promover la transparencia y la participación ciudadana.
- A la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Radio Televisión Nacional de Colombia, acelerar la definición de los puntos geográficos de las 9 emisoras restantes y adelantar con urgencia, las gestiones necesarias para avanzar en los estudios técnicos y la puesta en operación de los puntos geográficos definidos.
- Al Gobierno Nacional, Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y RTVC, evaluar la posibilidad de dar continuidad al programa con contenido audiovisual “Mimbre”, toda vez que su enfoque y contenido se considera esencial para visibilizar, sensibilizar y rendir cuentas sobre la implementación del Acuerdo.

## Referencias

---

- Agencia de Renovación del Territorio. (2019). Listos los 16 Planes de Acción de los Programas de de Desarrollo con Enfoque Territorial. Bogotá.
- Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Documento conceptual de planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político CSIVI FARC. (2019). La paz ausente. Bogotá : Gentes del Común.
- CEPAL. (2019). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá: Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC.
- CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá D.C. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2019). Informe de Gestión 2019. Bogotá.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2020). Informe de Gestión 2020. Bogotá D.C.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2020). Respuesta a requerimiento Procuraduría. 13 de abril. Bogotá D.C.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Texto definitivo Plenaria Cámara al proyecto de ley N° 311 DE 2019 Cámara - 227 de 2019 Senado "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Bogotá.
- Consejería para la Estabilización. (2020a). *Avanza el PNIS con legalidad. Avances y retos a junio 30 de 2020*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Consejería Presidencial de Seguridad. (2018). *Garantías de Seguridad: una año de implementación*. Bogotá D.C.

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Informe Gestión PNIS. 31 de diciembre de 2019. Obtenido de Portal para la Paz:  
<http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2019). Respuesta a requerimiento de información de la Procuraduría . Bogotá .
- Contraloría General de la República. (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá .
- Contraloría General de la República. (2019). *Informe de auditoría de cumplimiento implementación Reforma Rural Integral*. Bogotá D.C.
- Contraloría General de la República. (2020). *Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá D.C.
- Cruz, L. F. (26 de 06 de 2020). Sustituir antes que erradicar, erradicar antes que fumigar. Obtenido de DeJusticia: <https://www.dejusticia.org/column/sustituir-antes-que-erradicar-erradicar-antes-que-fumigar/>
- CSMLV. (2020). *Séptimo Informe de Seguimiento a la Ley de Víctimas*. Bogotá, D.C.
- Defensoría del Pueblo. (2019). Resolución 519 del 11 de abril de 2019. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Disponible en:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Obtenido de <https://www.ods.gov.co>
- Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. (Junio de 2018). Protocolo de procedimiento en caso de inconsistencias o incumplimientos del PNIS. Bogota.
- Fajardo Montaña, D., & Salgado, H. (2017). *El Acuerdo Agrario*. Bogota: Ediciones Auora.

- Fundación Ideas para la Paz. (2018). ¿Cómo se rige la protesta social en Colombia? El ejercicio y la garantía de un derecho fundamental. Bogotá D.C.
- Garzón Vergara, J. C., & Silva, Á. (2019). La fragilidad de la transición, la paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.
- Garzón, J. C. (11 de 06 de 2020). Las erradicaciones forzadas disminuyen pero las movilizaciones y choques con la fuerza pública aumentan. Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/cultivos.html>
- Gobierno de Colombia y FARC. (2018a). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá.
- Gobierno de Colombia. (2018). Política Paz con Legalidad 2018-2022. Bogotá: Presidencia de la República
- Gobierno de Colombia. (25 de Septiembre de 2017). Comunicado sobre los listados de nombres entregados por las Farc. Bogotá.
- Ibañez, A. M., Catro Osorio, C., Cuellar, D., Londoño Botero, R., Murcia, M., Nieto, A., . . . Fabio, S. (JUNIO de 2017). Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario: Estimaciones y propuestas alternativas. Documentos CEDE, 108.
- Instituto Kroc. (2017). *Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá D.C.
- Instituto Kroc. (2018). *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá, D.C.
- Instituto Kroc. (2019). *Tercer Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación*. Bogotá D.C.
- Instituto Kroc. (2020). *Cuarto Informe: Tres años de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018-Noviembre 2019*. Bogotá: Kroc Institute for International Peace Studies.
- JEP. (2019 ). Sentencia Interpretativa No. 1 de 2019. Bogotá .
- JEP. (2020). Infografía cifras 8 de mayo de 2020 .
- JEP. (2020). Lineamientos Sección con Reconocimiento de Verdad. Bogotá: JEP.
- Kahneman, D., & Krueger, A. (2006). Developments in the Measurement of Subjective Well-Being. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, No.1, 3-24.

Llorente, M. V., Garzón, J. C., & Bernal, J. L. (2018). La Estabilización en la fase de transición ¿Cómo responder a la situación de crisis y fragilidad estatal? Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz.

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá D.C .

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Guía de formalización de la Propiedad Rural por barrido predial. Bogotá.

Ministerio de Minas y Energía. (2018). Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural. Bogotá.

Ministerio del Interior. (2018). Informe de análisis sobre el amplio proceso participativo. Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2019). Comunicado de prensa. Bogotá.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2017). Balance Primera Misión. Bogotá, Colombia.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (26 de marzo de 2019). Informe del Secretario General.

Misión de Observación Electoral. (2018). Informe de la Reincorporación Política de las FARC-EP. Bogotá D.C.

OACP. (2020). Respuesta a requerimiento de información radicado OFI20-00050329 / IDM 1206000. PGN .

OACP. (2020). Respuesta a requerimiento de información sobre avances en la CSIVI de fecha 3 de julio de 2020. Bogotá .

Procuraduría General de la Nación. (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. Bogotá, 2019

Tellez, G., & Contreras Santos, M. (2017). *Políticas Públicas de tierras y desarrollo rural: Un análisis para los acuerdos de la Habana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UARIV. (2017). Guía Operativa para la Verificación del Principio de Seguridad en Procesos de Retornos y reubicación. Bogotá .

UARIV. (2018). Red Nacional de Información. Obtenido de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>.

UARIV. (2020). Rad. No. 202072012747431 de fecha 17 de junio de 2020. Bogotá .

UARIV. (2020). Radicado: 202072016666861 del 17 de julio de 2020. Bogotá.

UARIV. (2020). Rta UARIV Rad. No. 20207209931841 del 15 de mayo de 2020. Bogotá.

UARIV. (2020). Rta. UARIV Rad No. 20207207080851 del 17 de abril de 2020 . Bogotá.

UARIV. (2020). ta. UARIV Rad. No. 202072011515191 del 29 de mayo de 2020 . Bogotá.

UARIV. (2020a). Presentación de la Unidad para las Víctimas en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Bogotá, D.C.

UARIV. (s.f.). Presentación en la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas. Bogotá, D.C.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. (2019). Primera audiencia de rendición de cuentas de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado. Bogotá.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. (2020). Respuesta al requerimiento de la Procuraduría, 21 de abril. Bogotá D.C.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2015). Planificación del Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad. Bogotá.

UNODC y Gobierno de Colombia. (2020). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Bogotá.

UNODC y Gobierno de Colombia. (Agosto 2019). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos de coca 2018. Bogotá.

UNODC. (2020). Informe 21. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Bogotá.

UNODC. (2020). Summary Fact Sheet-Colombia coca cultivation survey, 2019. Obtenido de United Nations Office for Drugs and Crime: <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/?tag=Colombia>

UNP. (2020). Respuesta a requerimiento de información de la PGN No. OFI20-00010050. Bogotá.

Weisner, D., Saavedra, S., & Ladino, J. (Octubre de 2019). One Step Ahead of the Law: The Net Effect of Anticipation and Implementation of Colombia's Illegal Crops Substitution Program. SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO No. 238 .

## Anexos

---

### Anexo 1. Balance de Indicadores PMI

---

## Anexo 2. Planes Nacionales no adoptados

---

### A. Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural - PNSAPSB

En el punto 1.3.2.3. del Acuerdo de Paz, se establecieron los criterios para el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, donde se señalan entre otros puntos, la promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas (acueductos veredales y soluciones individuales) para garantizar el acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales; la asistencia técnica y la promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, la operación y la sostenibilidad de las soluciones de acceso al agua y manejo de aguas residuales, y la promoción de prácticas adecuadas para el uso del agua potable. En el PMI se definió la adopción del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, bajo responsabilidad del MinVivienda. No obstante, este Plan se encuentra articulado con el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, toda vez que, de allí se financian soluciones de agua en la vivienda.

Actualmente este plan no ha sido adoptado a pesar de contar con acta de cierre técnico desde el 15 de marzo de 2019. Sin embargo, en 2019 el Ministerio avanzó en el marco de su agenda regulatoria, en la etapa de participación ciudadana, para la expedición del Decreto mediante el cual se adoptaría el plan en diciembre de 2019. La principal dificultad para su adopción ha sido la no reglamentación de los artículos derivados del PND: i) El artículo 255 sobre el traslado de la competencia de vivienda rural del MADR al MinVivienda, y ii) el artículo 279 que exceptúa a las viviendas rurales dispersas de los permisos ambientales, para facilitar la entrega de infraestructura de agua y saneamiento a comunidades organizadas. Conforme a lo expuesto por el Ministerio, la reglamentación de los artículos debe preceder a la adopción del plan por tratarse de aspectos generales relacionados con los esquemas diferenciales de agua y saneamiento básico para las zonas rurales. Para la fecha de corte de este informe, los decretos en esta materia ya habían surtido la etapa de participación ciudadana, y se encontraban en ajustes.

Además de lo anterior, entre 2018 y 2020 se han tenido desarrollos normativos como la expedición de la Resolución 571 de 2019, *por la cual se reglamenta el Plan de Gestión para las personas prestadoras de los servicios de acueducto o alcantarillado que deseen acogerse*

a condiciones diferenciales en zonas rurales. Además, como un alistamiento para la implementación del Plan, se avanzó en el fortalecimiento institucional mediante asistencia técnica para la elaboración de los Planes Departamentales de Agua (PDA), conocimiento del territorio y planeación de herramientas.

Asimismo, en agosto de 2019, MinVivienda lanzó el programa *Agua al Campo* con el cual se busca cerrar las brechas en materia de cobertura, continuidad y calidad en las zonas rurales del país. El programa tendrá una inversión de medio billón de pesos con recursos del PGN, de Obras por Impuestos, OCAD Paz, Fondo Paz, SGP, SGR, municipios y departamentos y, se focalizó en municipios PDET y ZOMAC, para las vigencias 2019-2022.

La intervención de *Agua al Campo* en los municipios contempla: i) la conformación de mesas territoriales de agua potable y saneamiento básico las cuales se han llevado a cabo en la Subregión Catatumbo, los departamentos de La Guajira y Arauca, y el municipio de Tumaco; ii) el diagnóstico y levantamiento de información en territorio (inventario de comunidades, estado de los sistemas, el prestador y de la organización comunitaria), que para 2019 se realizó en el 68% de los municipios del país, de los cuales 130 son PDET; iii) la estructuración de proyectos de estudios y diseños para soluciones adecuadas y sostenibles bajo esquemas diferenciales, que iniciaron en la Subregión de Catatumbo, el departamento de La Guajira, y en el municipio de Tumaco; iv) inversiones en soluciones adecuadas al territorio, usando diferentes fuentes de financiamiento; y, v) el fortalecimiento comunitario con asistencia técnica para el desarrollo de capacidades.

Los indicadores del PMI que estarían asociados al Plan corresponden al total de beneficiarios con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua y saneamiento básico a nivel nacional (A.69) y en municipios PDET (A.69P); además de esquemas de asistencia técnica a los departamentos implementados. De acuerdo con lo reportado en el SIPO, los siguientes corresponden a los avances de la vigencia 2019, para el año 2020 no se cuenta aún con reporte cuantitativo:

**Tabla 90. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua (A.69)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	473.481			
2019		53.000	23.003	43.4%
2020		106.000	0	
2021		159.000	0	

<b>2022</b>	212.000	0
<b>Total Cuatrienio</b>	530.000	
<b>Total Acumulado</b>		

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019, se cuenta con el reporte de 23.003 nuevas personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en zona rural, frente a las metas esto representa un cumplimiento de 43.4%. De acuerdo con la información remitida por el Ministerio, la inversión ejecutada fue de \$43.300 millones de pesos provenientes del PGN, SGR y recursos de los Planes Departamentales de Agua. Para 2020, la meta en materia de personas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua es de 106.000 a nivel nacional. Pese a que, en el SIPO no se reporta avance cuantitativo, el Ministerio manifestó que una de las acciones que se está adelantando para contribuir con el cumplimiento de la meta para esta vigencia, es el apoyo financiero a la ejecución de un proyecto para el acceso a agua en zonas rurales, en el municipio de Circasia, Quindío, el cual asciende a un valor de \$3.560 millones.

**Tabla 91. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en municipios PDET (A.69P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	12.383			
<b>2019</b>		32.456	2.915	8.9%
<b>2020</b>		64.912	0	0%
<b>2021</b>		97.368	0	0%
<b>2022</b>		129.824	0	0%
<b>Total Cuatrienio</b>		324.560	2.915	
<b>Total Acumulado</b>				

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el 2019 se estableció una meta de 32.456 personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua en los municipios PDET, con un avance de 2.915, que equivale al 8.9% y, con una inversión de \$8.100 millones. Adicionalmente, el Ministerio está realizando apoyo financiero a proyectos que se encuentran en ejecución en la zona rural de siete (7) municipios PDET: Necoclí (Antioquia), Tame (Arauca), Toribio y Caloto (Cauca), Montelíbano (Córdoba), Vistahermosa (Meta) y Tibú (Norte de Santander). Para 2020 la meta establecida es de 64.912 personas, sin embargo, no se reporta ningún avance.

**Tabla 92. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento (A.70)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	453.500			
2019		48.000	7.941	16.5%
2020		96.000	0	0%
2021		144.000		0%
2022		192.000		0%
<b>Total Cuatrienio</b>		480.000	7.941	16.5%
<b>Total Acumulado</b>				

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

En cuanto al indicador A.70, para el 2019 se estableció una meta de 48.000 personas, con un avance de 7.941, que equivale al 16.5%, con una inversión de \$20.600 millones del PGN. Para 2020, la meta en acceso a saneamiento básico es de 96.000 personas. Para lograr la meta establecida, el MinVivienda apoya financieramente 33 proyectos en 35 municipios, que se encuentran en ejecución por un valor de \$146.266 millones.

**Tabla 93. Indicador PMI Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento en municipios PDET (A.70P)**

Año	Línea Base	Meta	Avance	% avance
	3.336			
2019		26.206	2.297	8.7%
2020		52.412	0	0%
2021		78.618	0	0%
2022		104.824		
<b>Total Cuatrienio</b>			287	8.7%
<b>Total Acumulado</b>				

Fuente: SIPO. Marzo 2020. Elaboración propia.

Para el indicador A.70 en municipios PDET, en 2019 se estableció una meta de 26.206 personas, con un avance de 2.297, que equivale a 8.7% con una inversión de \$8.400 millones del PGN. Para 2020, la meta es de 52.412 personas, pese a que en el SIPO no hay reporte de avance para esta vigencia, MinVivienda informó que para el cumplimiento de esta meta está realizando apoyo financiero a proyectos que se encuentran en estado de ejecución en la zona rural de ocho (8) municipios PDET: Turbo (Antioquia), Cantagallo (Bolívar), Caloto(Cauca), San Juan Del Cesar (La Guajira), Aracataca (Magdalena), Vista Hermosa (Meta) y Los Andes (Nariño).

Según lo señalado por MinVivienda, la información para el reporte de los indicadores de acceso a soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua y saneamiento básico se toma de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, y de los registros administrativos

sobre la atención de la población en zonas rurales del MinVivienda, del MADR, de PS, y del SGR. Cabe resaltar que, para el reporte 2019, no se contó con La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, ya que ésta solo estuvo disponible hasta el mes de junio del presente año, por lo que la información reportada corresponde a los registros administrativos de los sectores que tienen competencia.

Por otra parte, respecto del indicador Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados (A.71), se logró en 2019 un avance del 50% frente a una meta de dos departamentos, que corresponde a la asistencia técnica brindada al departamento de Cundinamarca para la formulación e implementación de su PDA, en el marco del programa Agua al Campo.

En relación con la implementación de los PDET, se tiene que de un total de 2.680 iniciativas identificadas en el Pilar 5, Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico: i) 775 iniciativas corresponden a acceso a fuentes de agua mejoradas en zona rural (309 construcción de acueductos veredales, 108 de mejoramiento de acueductos veredales, 217 de tanques, filtros y mangueras y 141 de protección de fuentes hídricas que alimentan los acueductos veredales; ii) 826 iniciativas de saneamiento básico (243 de construcción y/o mejoramiento de alcantarillado, 265 de construcción de unidades básicas de saneamiento, 238 de programas subregionales de manejo integral de residuos sólidos y 80 de mejoramiento de recolección de basuras); y iii) 213 de asistencia técnica (102 de acompañamiento técnico para el sostenimiento de acueductos veredales y 111 de acompañamiento técnico para el saneamiento básico domiciliario).

Al respecto, la ART viene adelantando la gestión de oferta con el Viceministerio de Agua y Saneamiento de MinVivienda y con los entes territoriales. Mediante el Plan Maestro de Estructuración de Proyectos de la ART, se identificaron 532.853 hogares a los que se les busca garantizar la sostenibilidad social, ambiental y financiera de los sistemas y soluciones que se construyan u optimicen (ART, 2020).

## **B. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural – PFMPR**

Este Plan se concibió en el marco del punto 1.1 del Acuerdo de Paz, en el cual se desarrollan los aspectos relacionados con el acceso y uso a tierras, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva. Bajo este Plan se espera formalizar progresivamente, todos los predios que ocupa o posee la población

campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional se comprometió a formalizar 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando los PDET, Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina.

Junto con esta meta, en el punto 1.1.1 se contempló la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita que dispondría de 3 millones de hectáreas provenientes de las siguientes fuentes: extinción judicial de dominio, recuperación de baldíos a favor de la Nación, sustracción de Zonas de Reserva Forestal, extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, adquiridas o expropiadas con la debida indemnización y tierras donadas.

A juicio de la Procuraduría, este Plan se considera como uno de los instrumentos más importantes de la RRI, dado que sobre éste se cimienta la oferta de bienes públicos establecida en los PNS. Sin embargo, su proceso de formulación y adopción ha enfrentado una serie de acciones desarticuladas por parte de la institucionalidad, lo que no ha permitido cerrar las discusiones conceptuales para la formalización masiva.

De acuerdo con MinAgricultura, las principales dificultades para la adopción del Plan se generaron debido a que, el documento presentado por la ANT en abril de 2019 no incorporaba la totalidad de las metas del punto 1 del Acuerdo de Paz, no planteaba estrategias para su cumplimiento, ni costos de implementación, y se formulaba sin participación de las áreas técnicas misionales. Ante a las reiteradas solicitudes de ajuste por parte del MADR, y los precarios avances en la estructuración del Plan, en diciembre de 2019, este Ministerio asume directamente la estructuración y cierre técnico del documento. Para ello, identifica la necesidad de desarrollar los siguientes aspectos: i) Armonización con los instrumentos de planeación; ii) Identificación, focalización y priorización territorial y poblacional; iii) Enfoque de género y enfoque étnico; iv) Seguimiento a indicadores y metas proyectadas a 2038; y v) Presupuesto indicativo a 2038 con fuentes de financiamiento. Para abril de 2020, se contaba con una versión preliminar del PFMPR, en espera de comentarios de la ANT para etapa de cierre técnico sectorial.

Por otra parte, las principales discusiones técnicas se han tenido alrededor de la forma como se medirán los indicadores PMI asociados a la meta trazadora No. 2 del Punto 1 del Acuerdo de Paz, A.MT.2 *“Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas”*. En tal sentido, y dada la importancia de contar con claridad técnica sobre las fuentes o los procesos que se contabilizarán para calcular el avance en el indicador y su

diferenciación de las hectáreas que se contabilizarán para reportar la meta trazadora No. 1 del Punto 1: 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras; la Procuraduría solicitó una posición técnica sectorial en la que se abordara la interpretación de los conceptos de acceso a tierras y formalización de tierras en el marco del Acuerdo, así como las fuentes de las cuales provienen las hectáreas de tierra, que sumarán 10 millones de hectáreas.

De acuerdo con la ANT, a pesar de no contar con la aprobación de las fichas técnicas en el SIPO se ha estimado la formalización de un total de 1.966.535 hectáreas que benefician a 54.388 familias. Esto sería equivalente a un 28% de la meta de 7 millones de hectáreas. Por su parte, frente a los 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras, como se mencionó anteriormente, de las 1.001.194 hectáreas ingresadas a este Fondo a la fecha, corresponden a bienes con ocupaciones previas, por lo que procede la formalización y no la adjudicación de estos.

Con relación a la implementación de los PDET, de 3.309 iniciativas que conforman el pilar 1 en las 16 regiones, el 16% es decir 519 se relacionan con la formalización de tierras y un 23% corresponde a acceso a tierras, la mayor demanda (56%) se identificó en la categoría administración y uso del suelo. En ausencia del Plan, la ART ha desarrollado la gestión de oferta en proyectos estratégicos más allá de la formalización de la propiedad, tales como: i) formalización a entidades de derecho público; ii) catastro multipropósito; iii) asignación de derechos de uso Zonas de Reserva Forestal; iv) proyectos ambientales; v) formalización y derechos de uso; vi) formalización y derechos de uso playones y sabanas comunales; vii) divulgación y capacitación medioambiental, y, viii) formulación Planes de Ordenamiento Territorial.

### **C. Plan de Zonificación Ambiental - PZA**

El Plan de Zonificación Ambiental se concibe en el marco del punto 1.1 del Acuerdo de Paz de “Acceso y uso, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva” con tres finalidades fundamentales: i) delimitar la frontera agrícola; ii) actualizar o ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial; y iii) elaborar planes para el desarrollo de las comunidades que colindan o están dentro de estas áreas. De esta forma, el Gobierno Nacional convino desarrollar en un plazo no mayor a 2 años, este Plan teniendo en cuenta la participación de las comunidades.

El MADS en el marco de un convenio vigente con el PNUD avanzó desde 2018 en la conformación de las bases técnicas de la zonificación ambiental de escala 1: 100.000 para los 170 municipios PDET, cuyas categorías se contrastaron con las definiciones de la frontera agrícola realizadas por la UPRA. En tal sentido, en el año 2019, se presentó para revisión la primera versión del Plan a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y al DNP.

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio, el PZA abordará la gestión institucional para la implementación participativa y el seguimiento de un ordenamiento ambiental de uso del suelo rural, focalizado en las subregiones y municipios PDET, que posibilite y promueva el cierre de la frontera agrícola, y la protección efectiva de las denominadas Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA). Así mismo, en el Plan se incorporarán alternativas productivas sostenibles para las comunidades rurales que habitan o colindan con las AEIA. El abordaje se realiza bajo los principios de transformación estructural del campo, enfoque territorial, desarrollo sostenible, participación comunitaria y priorización de los territorios más afectados por el conflicto.

Por otra parte, en 2020 se adelantaron mesas de trabajo con las entidades del sector agropecuario para la revisión del Plan. Como resultado de estas mesas, se realizaron ajustes técnicos relacionados con su descripción, la definición y alcance de las acciones en la franja de estabilización, la profundización sobre alternativas productivas en las AEIA, entre otras. El MADS informó que contarán con versión ajustada para el mes de julio de 2020 para así avanzar hacia el cierre técnico del Plan.

De acuerdo con el seguimiento realizado por la Procuraduría se identificaron algunas dificultades para la adopción del PZA, dentro de las que se encuentran, la transición por el cambio de Gobierno que ocasionó tiempos adicionales de discusión y alineación de políticas. Así mismo, al concebirse el Plan como un documento orientador para la intervención de otros sectores, se tuvo la necesidad de aclarar acciones con base en la competencia de cada entidad, particularmente para la intervención de alternativas productivas por fuera de la frontera agrícola, en la franja de estabilización y en las AEIA.

A lo anterior, se suman los retrasos en la definición del mecanismo por medio del cual se adoptará el Plan. El Ministerio ha señalado que, *“después de varios análisis se encontró que no es conveniente que el Plan de Zonificación Ambiental cuente con un acto administrativo de adopción, dado que puede entenderse por parte de las autoridades territoriales como una*

*determinante ambiental rígida de superior jerarquía que podría restringir el desarrollo. Además, teniendo en cuenta que su escala nacional (1:100.000), debe entenderse como un instrumento indicativo y orientador para los planes sectoriales y para el ordenamiento ambiental y territorial". Al respecto, es importante insistir en la necesidad de plantear un mecanismo de adopción del PZA, que permita asegurar un esquema interinstitucional adecuado que tenga en cuenta los siguientes aspectos:*

- La aplicación de la zonificación en el territorio en medio de vacíos frente a la competencia de entidades del sector ambiental y agropecuario; particularmente en aquellas categorías en las cuales se tendrá un uso productivo pero condicionado a un manejo ambiental. En estas, existe la necesidad de articular estrategias e instrumentos de intervención por parte de más de un sector para dar respuesta adecuada a la población que habita en esas zonas.
- La necesidad de materializar acciones de articulación de ambos sectores (ambiental y agropecuario) en términos de actividades, metas, indicadores, y presupuesto indicativo, incluyendo actividades que canalicen recursos, proyectos de inversión y otras fuentes de financiación que ya se encuentran en el plan de acción actual.
- Articular acciones en términos del avance del barrido predial de la ANT, de los instrumentos diseñados para el Pago por Servicios Ambientales-PSA del MADS y sus diferentes fuentes de financiación, además de la implementación del Acuerdo 058 del Consejo directivo de la ANT, el programa de sustitución de cultivos ilícitos, entre otros.
- La formulación del presupuesto del PZA, teniendo en cuenta que la zonificación ambiental contenida en el mismo tiene un carácter indicativo por cuanto se ha formulado en escala 1:100.000. En esta misma línea, proyectar acciones para que en el proceso de implementación se alcance mayor detalle en la zonificación de acuerdo con las condiciones específicas territoriales, a partir de los procesos participativos ya aplicados en los pilotos.
- Por tratarse de una intervención que no existía previo al Acuerdo de Paz, se recomienda contemplar y/o continuar el proceso de pedagogía en los territorios, aclarando cómo el Plan está concebido sobre la normatividad ambiental actual, en qué forma puede ser un referente en la toma de decisiones a nivel territorial y, cómo se articula con otros instrumentos de planificación ambiental del territorio y de intervenciones de otras entidades nacionales.

Por su parte, un indicador PMI que estaría asociado al Plan corresponde al Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa (A.17). De acuerdo con lo reportado por el SIIPO el avance corresponde al 100% de la meta establecida, la cual se cumplió en el 2019 con una inversión de 512.339 millones, mediante la realización de un documento de lineamientos ambientales de uso del suelo específico para cada subregión de PDET, en el marco de las categorías ambientales de uso propuestas por la zonificación ambiental indicativa. El MADS realizó la zonificación ambiental de forma participativa en el 100% de los 170 municipios PDET cuyos resultados quedaron consignados en el documento “Bases Técnicas del Plan de Zonificación Ambiental Participativo para Subregiones PDET”. Este documento fue trabajado desde el 2017 y fue ajustado año a año con los nuevos mapas y zonificación de municipios hasta culminar su elaboración en 2019. Adicionalmente, el MADS acompañó y orientó el Proyecto GIZ-AMPAZ y CESPAS 2019 en tres (3) municipios del Caquetá: Albania, Curillo y Valparaíso (Subregión PDET Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño). Como resultado de los mencionados proyectos, con la participación comunitaria se obtuvo una zonificación ambiental participativa de escala 1:25.000 de cada uno de estos municipios, cuyo objetivo fue incidir en los respectivos POT.

Otro indicador asociado a este Plan es el Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos (A.349). Según lo reportado en el SIIPO se tiene un avance sobre este indicador del 100%. Las opciones de generación de ingresos o incentivos se dan mediante iniciativas negocios verdes y/o familias beneficiadas con acuerdos de PSA, que estén dentro o colindan con las Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA). En la ficha técnica del indicador se establece que las familias son priorizadas mediante una matriz que está en creación. El seguimiento a este indicador, medido en porcentaje, se dificulta sino es claro cuál es el universo de familias que necesitan la intervención y que efectivamente se están interviniendo. Por lo anterior, es importante que estos conceptos sean aclarados en la respectiva ficha técnica.

Finalmente, conforme lo reportado por el MADS, éste acompañó a la ART en los espacios de trabajo institucional con los actores municipales y regionales en la fase subregional de construcción del PDET; avanzó en la socialización y discusión de las Bases Técnicas de Zonificación Ambiental, logrando así incidir en el proceso de firma del PATR,

donde quedó como iniciativa subregional en ocho (8)<sup>322</sup> de los dieciséis (16) PDET la elaboración de una escala más detallada. Igualmente, en el trabajo articulado con la ART se incluyó la zonificación indicativa a escala 1:100.000 dentro del flujograma de estructuración de proyectos de la ART, como condición habilitante para los proyectos provenientes de las iniciativas subregionales de los PATR.

#### **D. Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación - PNSGPA**

En el marco del Acuerdo en el punto 1.3.4 se concibe el “Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación”. Este Sistema tiene como propósito el de erradicar el hambre y en esa medida fomentar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional en cantidad suficiente. En el Acuerdo de Paz, el Gobierno Nacional se comprometió a poner en marcha el mencionado sistema a través de: i) el incremento progresivo de la producción de alimentos; ii) la generación de ingresos; y iii) La creación de condiciones de bienestar mediante los PNS.

Este Plan se encuentra en proceso de formulación por parte de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), integrada por diez (10) entidades y un (1) miembro de la academia<sup>323</sup>, la cual tiene a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). El Plan ha tenido dos fases de construcción entre el 2016 y 2020, una cuando PS ejercía la secretaría técnica, y otra, a partir del 2019 en la cual el ICBF asume este rol. La principal dificultad para su adopción ha sido el proceso de revisión por tratarse de un Plan que aborda una mayor complejidad en la concertación interinstitucional, los ajustes se realizan en mesas técnicas que surten el proceso de validación en el nivel directivo de cada entidad y posteriormente se aprueban en el marco de la CISAN.

En diciembre de 2019, el Plan se presentó a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y al DNP para revisión, posterior a ello, se deberán realizar los ajustes para alinear el PNSGPA con los proyectos de inversión de cada entidad y para no duplicar las acciones ya contenidas en otros PNS. Consolidados los ajustes, se presentará a la CISAN para

---

322 Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada-Perijá, Sur del Tolima, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Urabá Antioqueño.

323 Un miembro de la Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición.

aprobación de las entidades y se procederá a la remisión a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación para su posterior adopción mediante acto administrativo.

Por otra parte, es importante señalar que uno de los aspectos más críticos para la puesta en marcha del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, es el trámite legislativo ante el Congreso de la República para la expedición del Decreto de su creación. En 2017, el proyecto no alcanzó a ser tramitado en la vigencia del mecanismo legislativo especial de “Fast Track” por el cual se adoptaron medidas en diferentes sectores para la implementación de Acuerdo de Paz. Por esta razón, en 2018 el DPS preparó el proyecto para el trámite ordinario, el cual presentó objeciones por parte de algunas carteras.

Para la presente vigencia, se requiere que desde la CISAN se radique un proyecto de ley ante el Congreso de la República que, entre otros aspectos, modifique la Ley 1355 de 2009 por medio de la cual se define la CISAN como máxima autoridad de la política de alimentación y nutrición. El proyecto debe establecer la arquitectura institucional del Sistema a nivel nacional y territorial, así como la creación del Consejo Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (CONASAN) que será la máxima instancia de dirección, coordinación y articulación del Sistema. Según el ICBF, el Proyecto de Ley está en proceso de ajuste, se acordó que la entidad rectora será la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, y que el MinSalud, en calidad de presidencia actual de la CISAN, iniciará el trámite legislativo.

Para la implementación de acciones del Sistema se encuentran asociados diecisiete (17) indicadores PMI bajo la responsabilidad de cinco (5) entidades: el ICBF, PS, MinComercio, la ADR y Artesanías de Colombia. A pesar de no haberse creado el Sistema ni haberse adoptado el Plan, los indicadores, excepto los tres asociados al ICBF cuentan con ficha técnica y reporte en el SIPO. Pese a lo anterior, de los catorce (14) indicadores que cuentan con ficha solo seis (6) reportan un avance en su implementación:

Para los indicadores i) Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia (A.117); y ii) Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET (A.117P), se observa que para el nivel nacional se tenía una meta de 193 beneficiarios, y se logró atender a 200 beneficiarios, es decir, un cumplimiento del 104%, esto se dio a través de la oferta institucional desarrollada en el marco de los proyectos en las regiones priorizadas que cuentan con vocación artesanal. Por su parte, para los municipios PDET, la meta correspondía a 87 beneficiarios, y se logró atender a 88, es decir un cumplimiento del 101%.

Para los indicadores iii) Municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos (A.114); y iv) Municipios PDET con circuitos cortos de comercialización fortalecidos (A.114P) se observa que para el 2020, en el nivel nacional se tenía una meta de 39 municipios con un avance de 14 municipios con circuitos cortos de comercialización, lo cual, representa un avance del 36%. Lo anterior, se logró mediante la realización treinta (30) jornadas de Mercados Campesinos de manera presencial, virtual y mixta, con la participación de setenta y cinco (75) organizaciones de productores, de diez (10) departamentos, las cuales han logrado ventas directas a consumidores finales por más de \$255M en los departamentos de Boyacá (Arcabuco, Guayatá, Pesca y Tunja), Caquetá (Florencia), Cauca (Popayán), Cundinamarca (Bogotá), Huila (Neiva), Nariño (Pasto), Quindío (Córdoba y Salento), Risaralda (Santa Rosa de Cabal), Tolima (Ibagué) y Vaupés (Mitú). Por su parte, para los municipios PDET, la meta establecida para el 2020 es de (5) cinco municipios con un avance de un (1) municipio, lo cual representa el 20%. Este avance obedece a la intervención en el municipio de Florencia, donde se han realizado nueve (9) mercados campesinos con la participación de tres (3) organizaciones, beneficiando a setenta y dos (72) productores con ventas mayores a \$155 millones de pesos. Cabe mencionar que estos indicadores son responsabilidad de la ADR.

Para el indicador v) Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados (A.115), se observa que, para 2020 el indicador tenía una meta de 7.300 hogares vinculados al programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA), 4.364 hogares vinculados al programa IRACA y 33.267 hogares vinculados a Familias En Su Tierra (FEST). Para el cumplimiento de estas metas, en el RESA se logró la vinculación de 7.300 hogares, para IRACA se vincularon 10.712 hogares y para FEST se vincularon 30.594 hogares.

Por su parte, para el indicador vi) Esquemas con prácticas agroecológicas para la producción de alimentos para el autoconsumo implementados en municipios PDET (A.115P), se observa que para 2020 el indicador tenía una meta de 2.300 hogares vinculados al programa RESA, 9.527 hogares vinculados al programa IRACA y 2.893 hogares vinculados a FEST. Para el cumplimiento de estas metas en el RESA tuvo un cumplimiento de 2.300 hogares vinculados que han recibido insumos agropecuarios y han iniciado con los procesos de instalación y montaje de unidades de producción de alimentos para el autoconsumo, para IRACA se vincularon 12.531 hogares y para FEST se vincularon 25.845 hogares.

Con relación a la implementación de los PDET, en el pilar 7 sobre el Sistema para la Garantía Progresiva al Derecho a la Alimentación, hay 1.755 iniciativas distribuidas en cuatro estrategias: i) Atención Integral en Nutrición con 485 iniciativas; ii) Diseño Institucional del Sistema<sup>324</sup> con 219 iniciativas; iii) Acceso a Alimentos con 845 iniciativas; y, iv) Comercialización con 206 iniciativas. En ausencia del Plan, la ART en coordinación con los sectores encargados, ha trabajado conjuntamente en acciones que contribuyen al Sistema tales como: el fortalecimiento de granjas familiares, huertas caseras, el mejoramiento de programas de alimentación y nutrición, y la implementación de nuevos programas de alimentación y nutrición.

### **E. Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación - PNAT**

En el marco del Acuerdo de Paz en el punto 1.3.3.2 se concibe el Plan de Asistencia Técnica con el propósito de fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria para desarrollar sus proyectos productivos y estimular procesos de innovación tecnológica. Para el desarrollo del Plan, el Acuerdo de Paz planteaba tener en cuenta los siguientes criterios: i) a garantía de la provisión del servicio de asistencia integral, técnica y tecnológica a la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, de manera descentralizada; ii) la vinculación de la asistencia técnica y tecnológica con los resultados de procesos de investigación e innovación agropecuaria, incluyendo el uso de las tecnologías de la comunicación y la información; iii) la promoción y protección de las semillas nativas y los bancos de semillas sin restringir ni imponer otro tipo de semillas como las mejoradas, híbridos y otras, para que las comunidades puedan acceder al material de siembra óptimo y, de manera participativa, contribuyan a su mejoramiento, y, iv) la estricta regulación socio-ambiental y sanitaria de los transgénicos, propiciando el bien común.

La oferta institucional directa para el desarrollo del Plan se enmarca en la Ley 1876 de 2017, expedida como una de las medidas para la implementación del Acuerdo de Paz. Mediante esta Ley se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) integrado por tres subsistemas: i) Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico

---

<sup>324</sup> política pública para el Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación

Agropecuaria; ii) Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria; y iii) Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

Posterior a la expedición de la Ley 1876 de 2017, el MADR ha expedido dos resoluciones para reglamentarla: la Resolución 407 de 2018 Por la cual se reglamentan las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación agropecuaria y la Resolución 422 de 2019 Por la cual se reglamenta el procedimiento y los requisitos de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria- EPSEA.

Actualmente la ADR presta acompañamiento a los departamentos que se encuentran en alistamiento para la formulación y aprobación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), y el registro y clasificación de usuarios de extensión agropecuaria. Adicionalmente, se requiere la suscripción de convenios interadministrativos con la ADR, para establecer la tasa por el Servicio Público de Extensión Agropecuaria. Así mismo, se requiere que defina los mecanismos de seguimiento y la evaluación al servicio de extensión agropecuaria y adelante la habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA).

Cabe señalar que la Ley 1876 crea una tasa retributiva del servicio público de extensión con subsidios para población vulnerable en territorios priorizados. Los departamentos a través de sus Asambleas deberán establecer por medio de ordenanza la tasa por el servicio público de extensión agropecuaria, y bajo la reglamentación del MADR, la ADR administrará la clasificación, caracterización y criterios para la priorización de los beneficiarios del subsidio. Bajo este modelo, no es claro el funcionamiento del esquema de financiación en cuanto al volumen de usuarios que serán sujetos del subsidio, el porcentaje y el valor, considerando que se deberá contar con las ordenanzas departamentales y el registro de usuarios actualizado.

El PNAT fue remitido el 17 de abril de 2020 a la Consejería para la Estabilización y Consolidación y se estimaba que el proceso de cierre técnico y posterior adopción por Acto Administrativo, iniciaría en el primer semestre de la presente vigencia; sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no se cuenta con la adopción del Plan.

De acuerdo con lo informado por el sector, el PNAT propone cumplir con los siguientes objetivos: i) aumentar la cobertura y continuidad de la asistencia integral técnica, a partir de una oferta pública, flexible e integral que se ajuste de forma precisa a las condiciones, lenguaje y cultura de los productores; ii) aumentar la pertinencia de la asistencia integral

técnica y tecnológica mediante la prestación de un servicio planificado con enfoque sistémico, territorial, étnico, de género y diferencial; y iii) mejorar la calidad del servicio de asistencia técnica y tecnológica, mediante la habilitación de los prestadores del servicio y del seguimiento y evaluación participativa y comunitaria.

Por su parte, de acuerdo con lo reportado por la ADR, las estrategias que se proponen en el Plan, se orientan a: el acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA); el fortalecimiento de las capacidades de los extensionistas rurales a través de actividades de formación y capacitación; desarrollar estrategias para la promoción y protección de semillas nativas; la prestación del servicio público de extensión agropecuaria; y el acompañamiento para el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria.

Para la implementación de este Plan se encuentran asociados tres (3) indicadores PMI: Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.78); Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET(A.78P); y Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor (A.82), este último a cargo del ICA. Las fichas técnicas de los indicadores A.78 y A.78P no han sido aprobadas por el DNP; sin embargo, se presenta el reporte entregado por la ADR en términos de usuarios atendidos. Por su parte, el indicador A.82 cuenta con reporte en el SIPO por parte del ICA.

De acuerdo con la ADR, para el indicador Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.78), en el 2019 se registró una meta de 20.000 productores con servicio de extensión agropecuaria, la cual tuvo un cumplimiento del 100% en los departamentos de Bolívar, Nariño, Casanare, Magdalena y Guainía, los cuales formularon su PDEA, lo adoptaron mediante ordenanza departamental e hicieron parte de la primera licitación para la prestación del servicio por valor de 14.832 millones. Para el 2020, la meta es de 19.427 productores con servicio de extensión agropecuaria, con un avance a la fecha de publicación de este informe de 9.000, lo cual representa el 46% y, con un total de recursos apropiados de \$16.762 millones.

Para el indicador Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET (A.78P), en el 2019 se reportó una meta de 1.100 productores con servicio de extensión agropecuaria, la cual tuvo un cumplimiento de 3.308,

lo que equivale al 301%. Para el 2020 la meta es de 3.885 productores; sin embargo, no se reporta ningún avance.

Finalmente, para el indicador Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor (A.82), en el 2019 se registró una meta de un (1) plan de acción, con un cumplimiento del 100% mediante el Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor. Para esto, el ICA definió la ruta para organizaciones interesadas en convertirse en productoras de semillas, realizó la revisión, evaluación y ajuste de las metodologías para la construcción del modelo de producción de semilla de calidad, y el ajuste de las metodologías para la consolidación de núcleos productores de semilla de calidad en especies priorizadas. Adicionalmente, realizó cuatro socializaciones del Plan en los departamentos de Valle del Cauca, Tolima, Antioquia y Córdoba. Por otra parte, el MADR se ha articulado con AGROSAVIA para la formulación e implementación del Plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas nativas y criollas con el Plan Nacional de Semillas.

Con relación a la implementación de los PDET, en el pilar 6 sobre Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, hay 6.065 iniciativas, de las cuales 834 corresponden a extensión agropecuaria (asistencia técnica). Frente a lo anterior, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET.

## **F. Plan Nacional de Salud Rural - PNSR**

El punto 1.3.2.1 del Acuerdo de Paz, define que el propósito del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) es acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades rurales, en especial los grupos y personas en condiciones de vulnerabilidad, fortalecer la infraestructura y la calidad de la red pública en las zonas rurales y mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio. En particular, se planteó la construcción y mejoramiento de la infraestructura, la adopción de nuevas tecnologías, la adopción de un enfoque diferencial y de género con medidas especiales para mujeres gestantes, niños y niñas, la creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas, y la implementación de un sistema de evaluación y seguimiento de la calidad.

El MinSalud, responsable del PNSR, inició su formulación en 2017, año en el cual se contó con la primera versión del documento remitida a la entonces Consejería para el Posconflicto, la ART y el DNP. Tras el proceso de revisión y ajuste, el documento alcanzó el cierre técnico en diciembre de 2019. Para la vigencia 2020, se cuenta con el proyecto de resolución por la cual se adoptará el PNSR y se establece la ruta metodológica para su implementación, trámite que a la fecha de cierre de este informe no se ha culminado.

El PNSR tiene como objetivo garantizar el derecho a la salud de las personas, familias y comunidades en las zonas rurales de Colombia, asegurando cobertura, acceso, oportunidad, y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, étnico y de género, para así lograr mejores resultados en salud y cerrar la brecha urbano-rural. Este se implementará hasta el 2031 en los municipios clasificados como rurales y rurales dispersos y/o que hacen parte de los PDET.

En su formulación, de acuerdo con MinSalud se abordaron los criterios definidos en el Acuerdo de Paz concernientes al servicio de salud en la RRI. No obstante, el Plan se fundamenta sobre las herramientas normativas y técnicas ya construidas por el Minsalud. Es así que, la oferta institucional del sector se materializa, mediante la Política de Atención Integral de Salud (PAIS) cuyo objetivo es la generación de mejores condiciones para la salud de la población, mediante la regulación de la intervención de los integrantes del sistema de salud y de otros responsables de garantizar la atención de la promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación y la muerte digna en condiciones de accesibilidad, aceptabilidad, oportunidad, continuidad, integralidad y capacidad de resolución. Esta política se compone de cuatro estrategias: i) atención Primaria en Salud; ii) cuidado de la salud; iii) gestión integral del riesgo en salud; y iv) enfoque diferencial de derechos (Resolución 2626 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social).

Por otra parte, para el desarrollo de la política se implementa el Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) de Minsalud, el cual se desarrolla a nivel departamental. Este modelo es definido como un conjunto de acciones y herramientas que orientan de forma articulada la gestión del sistema salud en el territorio. Cabe señalar que las entidades territoriales ejercen el liderazgo en la implementación y el seguimiento de la política dentro de su jurisdicción con el acompañamiento de Minsalud, así mismo, la implementación y seguimiento del MAITE es responsabilidad de entidades territoriales, Entidades Administradoras de Planes de

Beneficios (EAPB,) Instituciones Prestadoras de Salud públicas, privadas o mixtas, y las demás entidades que tengan a su cargo acciones en salud. Es importante mencionar, que los gobernadores deberán formular y adoptar un plan de acción del MAITE en los primeros seis meses de su mandato.

Conforme lo anterior, la estrategia planteada por MinSalud se basa en la articulación desde el territorio, de todos los instrumentos de planeación del Sistema, esto es la construcción del Plan Territorial de Salud y los Planes de Acción MAITE, con base en los insumos proporcionados por las direcciones territoriales que identificarán necesidades, establecerán prioridades y establecerán un plan de acción para su ejecución. Por otra parte, en términos de acciones, Minsalud tiene establecidas Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) para dar respuesta ordenada a las intervenciones en salud, de forma que se dé la adaptación territorial e implementación gradual de estas rutas en los planes de acción.

El Plan también busca garantizar el aseguramiento universal a los ciudadanos de las áreas rurales del país, a partir de la asistencia técnica del Minsalud para el fortalecimiento de las entidades territoriales en su capacidad de gestión colectiva del riesgo, promoviendo la racionalización del número de aseguradoras que operen en las zonas e incluso revisando la posibilidad de tener operadores únicos en zonas dispersas. Además, para fortalecer la oferta de salud en el territorio y mejorar la capacidad instalada el Plan se articula con diferentes instrumentos de planeación como: el Plan Bienal de Inversiones en Salud (PBIS), los Planes Financieros Territoriales (PFT), y el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado (PTRRM). Igualmente, el Plan contempla la formación de profesionales, técnicos y auxiliares de salud en los territorios más vulnerables y el fortalecimiento de Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud, acciones que corresponden a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPBS) en coordinación con las Secretarías de Salud departamentales y municipales.

Por otra parte, dentro del Plan se aborda el componente de Salud Pública para el Posconflicto, que presenta principalmente estrategias en coordinación con los otros sectores (educación, protección y justicia) en salud materna y salud infantil, seguridad alimentaria y nutricional, rehabilitación psicosocial, consumo de drogas ilícitas, y enfermedades relacionadas con los determinantes ambientales.

Para el seguimiento, el PNSR propone seis (6) indicadores trazadores: i) cobertura del aseguramiento en 170 municipios PDET; ii) porcentaje de proyectos de inversión en

infraestructura en salud y dotación hospitaliza en municipios PDET; iii) densidad estimada de talento humano en salud por 10.000 habitantes en municipios rurales; iv) razón de mortalidad materna<sup>325</sup> en el área rural dispersa; v) cobertura en vacunación DPT (Difteria, Tos Ferina y Tétanos) en municipios PDET; y vi) porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más consultas de atención prenatal en zona rural. Frente al anterior, no existe claridad sobre la categorización de los indicadores en: municipios PDET, municipios rurales, área rural dispersa y zona rural. Adicionalmente, la Procuraduría ha recomendado a Minsalud aclarar cómo se articulará el seguimiento a estos indicadores con el SIPO, teniendo en cuenta que el CONPES 3932 de 2018 establece que este sistema incluirá la visualización de datos y, reportes estadísticos y geográficos, sobre los PNS para la RRI.

Este ente de control también ha llamado la atención sobre otros puntos del Plan como son: i) la pertinencia de incluir en el presupuesto estimado del Plan fuentes de financiación distintas al PGN; ii) la necesidad de establecer metas para los indicadores del PMI; y, iii) la articulación al Plan de los indicadores asociados del PMI punto 4 como son las brigadas de atención básica en salud y los asociados a la prevención del consumo de drogas.

Para la implementación de acciones del PNRS se encuentran asociados once (11) indicadores del PMI, de los cuales seis (6) no cuentan con ficha técnica, y de los cinco (5) restantes que cuentan con ficha, solo uno (1) reporta avance en su implementación:

Para el indicador Sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención, implementado (A.423), para el 2018 se cumplió el 100% de la meta con la creación del Sistema. Por su parte, durante el 2019, se desarrolló la fase de implementación del Sistema de Información para la Calidad a través de asistencias técnicas presenciales y virtuales dirigidas a las entidades territoriales en salud del territorio nacional, Entidades Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB) e Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS).

A pesar de no contar con el reporte en el SIPO, para los siguientes indicadores el Minsalud presenta la siguiente información:

Para los indicadores Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo plan (A.35); y Sedes habilitadas con servicio de telemedicina

---

<sup>325</sup> Mortalidad de las madres que dan a luz hasta 42 días después del parto.

ubicadas en municipios PDET (A.35P), el avance en 2019 corresponde a una cobertura a nivel nacional del 25% y en municipios PDET del 20%, con una inversión ejecutada de 336M.

Para los indicadores Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local (A.36), el Minsalud ha solicitado cambio de nombre de este indicador a Densidad estimada de talento humano en salud por 10.000 habitantes en municipios rurales. Adicional a esto, no se cuenta con una cifra actualizada sobre el avance del indicador para 2019; sin embargo, el Ministerio informa que para el 2018 el porcentaje de IPS con personal calificado fue del 29.5%.

Finalmente, para el indicador Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con modelo especial de salud pública para zonas rurales (A.387), y Porcentaje de municipios PDET definidos en el respectivo plan con modelo especial de salud pública para zonas rurales (A.387P), de acuerdo con lo informado por el Minsalud, ambos indicadores cumplieron la meta en un 100% con la implementación en el 2019 del Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE).

Es importante señalar que con la implementación de los planes de acción MAITE se apunta a mejorar la oportunidad y la pertinencia de la prestación del servicio, pero las acciones concretas dirigidas a las zonas rurales en los departamentos, estarán sujetas a la identificación, priorización y viabilización por parte de las autoridades territoriales, teniendo en cuenta las restricciones de recursos asignados para el sector salud del SGP y los recursos propios, así como las gestiones que se adelanten en el SGR. Igualmente, en términos de mejoramiento de infraestructura, para aplicar a recursos de la Nación, los alcaldes y gobernadores deberán presentar proyectos que les permitan hacer uso de los recursos disponibles.

En el mismo sentido, la definición de la viabilidad técnica y financiera de las iniciativas PDET en salud que se desarrollarán en los dos años siguientes, se realiza por parte de las entidades territoriales. En el tema de infraestructura en particular, de acuerdo con lo señalado por Minsalud, ante el número elevado de iniciativas planteadas por la comunidad (614 iniciativas, que contienen en total más de 2.000 posibles proyectos de desarrollo de infraestructura) que a su juicio no necesariamente constituyen la mejor manera de acercar la oferta de servicios a las zonas más apartadas del país y exceden las capacidades de financiamiento a nivel nacional y local. Dado lo anterior, se está identificando la viabilidad inicial de dichas iniciativas y se están articulando al Plan Maestro de Estructuración de

proyectos para la identificación de posibles fuentes de financiación. Para otras iniciativas se deben plantear alternativas que permitan acercar la oferta de servicios de salud.

Con relación a la implementación de los PDET, en el pilar 3 sobre Salud Rural, hay 3.526 iniciativas, que corresponden a las siguientes categorías: i) prestación de servicios de salud con 939; ii) infraestructura de salud con 619; iii) enfoque étnico en salud con 612 iv) dotación de infraestructura con 453; v) talento humano en salud con 211; vi) programas de promoción y prevención con 200; vii) fortalecimiento de capacidades comunitarias con 162; viii) aseguramiento en salud con 148; ix) sistema de seguimiento y evaluación con 106; y x) gestión de la salud pública con 76.

Frente a lo anterior, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de centro de salud con necesidad de construcción y/o mejoramiento en municipios PDET.

## **G. Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - PLANFES**

El Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES), se fundamenta en lo establecido en el Acuerdo de Paz numeral 1.3.3.1. “Estímulos a la economía solidaria y cooperativa: con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural”. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) es responsable de su formulación junto con el MinTrabajo como cabeza del Sector.

De acuerdo con el MinTrabajo el PLANFES, se encuentra en proceso de ajustes conforme a las recomendaciones realizadas por el DNP y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación respecto al incremento de las metas debido a que estas son muy bajas. Según lo reportado por UAEOS, esta situación se encuentra relacionada con su limitada capacidad

presupuestal y, por lo tanto, la necesidad de recursos adicionales para la implementación del PLANFES en el territorio nacional y especialmente en los municipios PDET.

Conforme a los avances en la formulación del PLANFES reportados por UAEOS, se observa que los productos propuestos para las organizaciones se han alineado a los criterios contenidos en el Acuerdo de Paz y a los indicadores del PMI. El Plan realiza la propuesta de actividades a partir de los diagnósticos de la problemática rural y los problemas propios del sector de la economía solidaria identificados por la UAEOS.

El objetivo del Plan, por una parte, es estimular diferentes formas asociativas de trabajo entre pequeños y medianos productores, y por otra, abordar la generación de capacidades organizativas para la gestión y el acceso a bienes y servicios. La UAEOS lidera las acciones de acompañamiento y lineamientos de intervención con las organizaciones que se involucren en la gestión de los otros planes, la línea de acción de la entidad es “la promoción y asistencia técnica para las capacidades organizativas y asociatividad solidaria establecidas en los criterios de los otros planes sectoriales”.

El PLANFES cuenta con tres estrategias: i) Identidad y cultura solidaria; ii) Autogestión para la generación de ingresos; y iii) Sinergias Interinstitucionales. En relación con la primera estrategia, la financiación de las actividades de promoción se realizará con recursos propios de las organizaciones y con recursos de otros fondos a los que puedan acceder. Esta actividad podría verse limitada debido a los lineamientos de cada fondo y a la disponibilidad de recursos. En cuanto a la segunda estrategia, se busca la sostenibilidad de las organizaciones mediante la creación, fortalecimiento, fomento, investigación y ajustes normativos para la generación de fondos de fomento. Finalmente, la tercera estrategia busca la efectividad de las acciones del Gobierno en el fomento de las organizaciones. El mecanismo de articulación interinstitucional propuesto por la UAEOS está condicionando a los resultados y metas del PLANFES con las acciones de otras entidades, estas acciones articuladas son las que garantizan la sostenibilidad de los procesos asociativos, sobre todo en el contexto rural. Adicionalmente, la ejecución del Plan se realiza a través de proyectos integrales, los cuales son diseñados por las instituciones vinculadas y ejecutados por las organizaciones, la comunidad y/o voluntarios. Estos proyectos tienen acciones asociadas a las estrategias mencionadas previamente.

Teniendo en cuenta que una de las problemáticas identificadas es la sostenibilidad de las organizaciones en el contexto rural, resulta pertinente que el tiempo estimado de

implementación y seguimiento de los proyectos sea de 36 meses, y adicional 12 meses para monitoreo. Sin embargo, en el Plan no se describen las intervenciones anualizadas o por fases, lo que no permite establecer el avance en los procesos de fomento de las organizaciones participantes de los proyectos en ejecución.

Para la implementación de acciones del PLANFES se encuentran asociados ocho (8) indicadores del PMI, ninguno cuenta con ficha técnica en el SIPO; sin embargo, el MinTrabajo reportó el avance en la implementación de 6 indicadores:

Para los indicadores Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas (A.73 ) y Organizaciones solidarias creadas, apoyadas, y financiadas en municipios PDET (A.73P), durante el 2017 y 2018 se adelantó una primera fase de implementación en cuatro (4) municipios rurales del país: San Bernardo del Viento, San Alberto, Montelíbano y San Antero. Durante la vigencia 2019 se dio continuidad a la implementación en 3 de los 4 municipios, en el municipio de Montelíbano que hace parte del PDET de Sur de Córdoba, no se pudo dar continuidad debido a problemas de orden público. En la vigencia 2020 el PLANFES se está ejecutando en su fase de cierre en los municipios de San Bernardo del Viento, San Alberto y San Antero; y en su fase tres (3) para Montelíbano, municipio que se retomó en esta fase que se encontraba suspendida desde el 2019 por las razones ya expuestas. Por lo anterior, solo se reportan 11 organizaciones creadas en la vigencia 2017 que se han venido fortaleciendo hasta la fecha.

Para los indicadores Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas (A.74); y Organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas en municipios PDET (A.74P), para el 2019 la meta fue de 23 organizaciones, con un cumplimiento del 100%, y para el 2020 la meta fue de 29 organizaciones con un avance del 45%. Cabe resaltar que la implementación de este indicador se dio en los cuatro municipios reportados para el indicador A.73, San Bernardo del Viento, San Alberto, Montelíbano y San Antero.

Para los indicadores Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada (A.419); y Municipios con estrategia de promoción de procesos organizativos a través de la asociatividad solidaria implementada en municipios PDET (A.419P), para el 2019 la meta fue de 3 municipios con un cumplimiento del 100% y para el 2020, la meta es de 4 municipios con un cumplimiento del 100%; sin embargo, no se reporta los municipios intervenidos.

Finalmente, para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PATR que incluyen los PMTR en el pilar 6 "Reactivación económica y producción agropecuaria", hay 430 iniciativas que corresponden a la creación y fortalecimiento de organizaciones solidarias y comunitarias. Sin embargo, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de organizaciones con necesidades de fortalecimiento en municipios PDET.

## H. Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales - PPSGTR

Este plan surge del compromiso asumido por el Gobierno Nacional en el punto 1.3.3.5. Formalización laboral rural y protección social del Acuerdo de Paz, y se concibe con el propósito de garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social (protección a la vejez, maternidad y riesgos laborales).

Para la formulación de este Plan, el Acuerdo de Paz contiene los siguientes elementos: i) campañas para la erradicación del trabajo infantil y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil; ii) garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado; iii) promoción y estímulo de procesos organizativos de los trabajadores del campo; iv) promoción de la vinculación laboral de las personas en situación de discapacidad y mujeres en áreas productivas no tradicionales; v) capacitación en materia de obligaciones, derechos laborales, y el fomento de la cultura de la formalización laboral; vi) fortalecimiento del sistema fijo de inspección laboral y la creación de un sistema móvil de inspección en las áreas rurales; vii) desarrollo de planes y programas en las zonas rurales con el concurso de la mano de obra de las comunidades de la zona; viii) la extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez para la población rural de la tercera edad en extrema pobreza; y ix) esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido.

De acuerdo con el MinTrabajo, el Plan se encuentra formulado y cuenta con acta de cierre técnico de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación con fecha 30 de

diciembre de 2019. Este inició su formulación en 2017, año en que se presentó la primera versión, pese a lo anterior a la fecha no se cuenta con la resolución de adopción.

El PPSGTR busca promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incentivar el trabajo decente y la formalización laboral, facilitar el acceso y mejorar la cobertura del sistema de protección y seguridad social (protección a la vejez y riesgos laborales), con un enfoque territorial, de género y diferencial. Los criterios establecidos en el Acuerdo de Paz son abordados en el Plan, a excepción del relacionado con los esquemas de protección al embarazo, parto, lactancia y atención en salud para el recién nacido.

De acuerdo con el PMI este Plan contempla tres estrategias: i) erradicación del trabajo infantil; ii) protección social rural; y iii) formalización y empleo rural. El MinTrabajo es el responsable de la formulación del Plan, para lo cual articula a las diferentes entidades del sector involucradas, tales como la UAEOS, el SENA, la Unidad Especial Administrativa del Servicio Público de Empleo (UAESPE) y COLPENSIONES. Adicionalmente, se articula con el ICBF en el marco de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, de acuerdo con sus competencias.

Así mismo, es importante mencionar que la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil se coordina en el marco del Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador (CIETI), creado desde 1995 y conformado por el MinTrabajo, el ICBF y el DNP, con el apoyo técnico de la OIT. En el ámbito departamental y municipal, también existen los CIETI los cuales, junto a los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) son responsables de la implementación de la política en el territorio. En 2017, bajo el CIETI con el liderazgo de MinTrabajo, se formuló la línea de Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral al adolescente trabajador, donde se establecieron los ejes estratégicos y acciones proyectadas a diez años.

Respecto a la estrategia de erradicación de trabajo infantil se encuentran asociados cinco (5) indicadores PMI, de los cuales cuatro (4) se encuentran a cargo del ICBF y uno (1) a cargo del MinTrabajo, todos cuentan con ficha técnica y reporte en el SIPO:

Los indicadores a cargo del ICBF que corresponden a la estrategia de erradicación del trabajo infantil, responden a dos productos: i) acciones que contribuyan a prevenir y erradicar progresivamente el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador, en el marco de la protección y el desarrollo integral de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA); y ii)

servicios de atención a los NNA en situación de trabajo infantil que ingresan al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, en sus diferentes modalidades. El avance reportado por el ICBF para los cuatro indicadores asociados a este Plan, se detallan a continuación:

Para los indicadores Territorios definidos en el respectivo Plan (identificados en alto riesgo de trabajo infantil) con acciones que contribuyan a prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador (A.453), se reportó que, para el 2019 se tuvo una meta de 90 territorios y un avance del 101%; y el indicador Municipios PDET con acciones que contribuyan a prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger al adolescente trabajador (A.453P), en 2019 se planteó una meta de 26 municipios PDET y se llegó a 29 municipios para un cumplimiento del 112%. En esos municipios el ICBF reportó atención a través de la oferta del área de Niñez y Adolescencia del Instituto, mediante la cual se busca implementar acciones de prevención frente a distintas situaciones de riesgo y vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia, entre ellas, el trabajo infantil. Cabe resaltar que estas acciones buscan el desarrollo de los proyectos de vida de los NNA participantes entre 6 y 17 años, la identificación y el fortalecimiento de sus habilidades. Adicional a estas acciones, el ICBF ha brindado acompañamiento técnico a los “Comités para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil”. Para estas acciones se reporta una inversión ejecutada de 8.625 millones a nivel nacional, de los cuales 5.971 millones, corresponden a lo ejecutado en municipios PDET.

Para los indicadores Porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por medio del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), con motivo de trabajo infantil (A.454); y Porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por medio del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) con motivo de trabajo infantil, en municipios PDET (A.454P), se reporta un avance de 100% debido a que, atiende por demanda a todos los NNA identificados con sus derechos amenazados o vulnerados en situación de trabajo infantil. El total de casos atendidos en 2019 fue de 1.120 a nivel nacional y 262 en municipios PDET. Adicionalmente, el ICBF, reporta un avance en la socialización de la línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral del Adolescente Trabajador con el apoyo del MinTrabajo, del CIETI y de los agentes del SNBF.

Así mismo, respecto al indicador de erradicación del trabajo infantil a cargo del MinTrabajo, Campañas de prevención del trabajo infantil y sus peores formas (A.95), de

acuerdo con lo reportado por este Ministerio, se realizó una campaña en 2018 y una en 2019 con una inversión ejecutada de 214 millones y 180 millones, provenientes del PGN. Según reporte en SIIPO, en 2019 la campaña se llevó a cabo mediante un “Plan de Medios”, con la divulgación de comerciales en 8 canales de televisión, 795 cuñas emitidas, a nivel nacional, regional, radio comunitaria y local, con cobertura en los 32 departamentos, y difusión de piezas en redes sociales y portales con alto tráfico, logrando un total de 841.438 mensajes.

Para 2020, la campaña se encuentra en planeación con un presupuesto apropiado de 383M. Los costos estimados para este indicador de acuerdo con el Plan para 2017 – 2024 corresponden a \$2.434 millones (precios constantes 2016), del PGN. Así mismo, en el Plan el MinTrabajo propone la realización de jornadas en territorio de sensibilización, así como la asistencia técnica a municipios priorizados para la prevención y erradicación del trabajo infantil, protección al adolescente trabajador y medidas inmediatas para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil, todo lo anterior con énfasis en el sector rural.

Respecto a la estrategia de protección social rural se encuentran asociados seis (6) indicadores del PMI, a cargo del MinTrabajo, todos cuentan con ficha técnica y reporte en el SIIPO. Los indicadores a cargo del MinTrabajo que corresponden a la estrategia de protección rural, responden a los cinco (5) productos del Plan: i) beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para personas en las zonas rurales; ii) subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado, para trabajadores del campo en edad de jubilarse; iii) jornadas de sensibilización en asociatividad, iv) subsidio al adulto mayor; y iv) formación y capacitación en emprendimiento y empresarialidad solidaria la cual se aborda en la implementación del PLANFES a cargo de la UAEOS.

Para los indicadores Personas vinculadas a Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) en zonas rurales (A.97), se reporta una línea base de 124.057 personas, para 2019 hay una meta de 320.631 y un cumplimiento de 326.824, que corresponde al 108%, y para el año 2020 se reporta una meta 385.631 con un avance de 341.243 que corresponde al 83%, y Personas vinculadas a BEPS en zonas rurales de municipios PDET (A.97P), la meta prevista para el 2019 era de 45.519, con un avance de 54.967 correspondiente a un cumplimiento del 138%, y para el 2020 hay una meta de 53.319 con un cumplimiento del 113% con 57.672 personas vinculadas. La cobertura prevista a 2026 en municipios PDET representa el 13% de la meta nacional. Lo anterior, corresponde a la implementación de un mecanismo en el cual las personas de escasos recursos que no puedan acceder a una pensión pueden realizar aportes

o ahorros periódicos o esporádicos para recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo en su vejez como parte de los servicios sociales complementarios del Sistema de Seguridad Social Integral. Este mecanismo es administrado por COLPENSIONES desde el año 2007.

Es importante resaltar que en el Plan se van a desarrollar acciones que consisten en la vinculación al Servicio Social Complementario de BEPS de personas en zonas rurales de acuerdo con los requisitos de ingreso establecidos en la normatividad vigente. Los costos asociados a esta actividad a 2031 corresponden a la administración del mecanismo y operación del recaudo. En este programa, el MinTrabajo realiza la transferencia de recursos a COLPENSIONES, entidad que lo opera. El costo estimado en el Plan para la vinculación a los BEPS para el período de 15 años es de \$26.390 millones (precios constantes 2016) y la fuente de financiación es el PGN.

Para los indicadores “Personas con micro seguros BEPS en zonas rurales” (A.98), se reporta una línea base de 6.998 personas, para la vigencia 2019 hubo una meta de 22.677 con un cumplimiento de 32.178 que corresponde a 161%. Esto debido a que, de acuerdo con lo informado por el MinTrabajo se giró al Fondo de Riesgos Laborales administrado por COLPENSIONES un total de 1.914M correspondientes al costo de la prima anual de 177.224 micro seguros BEPS, de estos 32.178 se encuentran en 1.042 municipios rurales. Por su parte, el indicador “Personas con Micro seguros BEPS en zonas rurales de municipios PDET” (A.98P), en 2019 tuvo un cumplimiento del 736% con 10.307 micro seguros en 156 municipios, de los 1.789 que habían de meta, para lo cual la inversión ejecutada reportada por el MinTrabajo fue de 414 millones provenientes del Fondo de Riesgos Laborales. Para 2020 hay una meta de 40.532 a nivel nacional y 2.791 para municipios PDET, no obstante, no se reporta ningún avance.

Para este indicador, además, se proyecta la meta a 2031 de 215.683 personas con micro seguros. Sin embargo, las metas al momento de adoptar el Plan resultarán significativamente inferiores a la cobertura vigente del programa, razón por la cual la Procuraduría considera pertinente actualizar los supuestos con los cuales se proyectaron las metas del Plan que se encontrarían ya cumplidas, y revisar si esto impacta de alguna forma el costo estimado de los micro seguros. Así mismo, en el programa BEPS existen micro seguros de vida para proteger a sus vinculados en caso de alguna calamidad (accidente, enfermedad, fallecimiento, desastres naturales). En términos generales, el MinTrabajo promueve la

ampliación de dichos micro seguros BEPS, lo cual no requiere financiación adicional a la ya establecida, a través de los recursos transferidos por el MinTrabajo al Fondo de Riesgos Laborales correspondiente al costo de la prima anual de micro seguros BEPS, la distribución y operatividad se encuentra a cargo de COLPENSIONES.

Uno de los principales retos que enfrentaría el Plan para cumplir los términos del Acuerdo de Paz, es el desarrollo normativo para establecer e implementar el seguro de riesgos de la actividad laboral de los trabajadores del campo para enfermedad, accidentalidad, invalidez y muerte, como una medida de protección para la población que se encuentra por fuera del Sistema General de Riesgos Laborales. Para la financiación de este último seguro, se plantea en el Plan, la posibilidad de un incremento de 1% a 3% en el recaudo del Sistema General de Riesgos Laborales a 2024. El valor que se estima en el Plan a 15 años para la protección social rural es de 28.593 millones (precios constantes 2016) financiado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

La última línea de acción en este grupo de estrategias de protección social rural, se refiere a la protección del riesgo económico de la vejez para el adulto mayor desamparado, que no está cubierta por el sistema de seguridad social o viven en la indigencia o pobreza extrema. Frente a esta, se propone en el PMI y se plantea por el MinTrabajo ampliar la cobertura del programa Colombia Mayor. Este programa entrega un auxilio mensual de 80 mil pesos (precios constantes 2020).

Para los indicadores Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en territorios definidos en el respectivo plan (A.100); y Nuevos cupos asignados en el programa Colombia Mayor en municipios PDET (A.100P), para el 2019, se tenía una línea base de 23.891 con una meta de 41.348 y un cumplimiento del 314% con 78.522 nuevos cupos asignados, para un total de 699.993 adultos mayores registrados en el programa, con una inversión de 195.000 millones del PGN, y un presupuesto apropiado de 245.000 millones para 2020. Para municipios PDET se proyecta una meta final de 299.615 cupos a 2026, con un acumulado de nuevos cupos asignados de 44.369 a 2022 y 56.869 a 2026. No obstante, de acuerdo con el reporte en SIIPO y con la información reportada a la Procuraduría, en 2019 se asignaron 20.293 nuevos cupos, para un acumulado de 53.548, y un total de 296.294 adultos mayores vinculados en los municipios PDET, lo cual equivale a un 90% de la cobertura planteada a 2026 y un 237% de la meta de 2019, por lo que se recomienda, evaluar y ajustar las metas establecidas.

Es importante tener en cuenta que, la línea base de cobertura del programa en 2016 era de 644.190 adultos mayores y la proyección de metas corresponde a 41.348 y 56.143 nuevos cupos asignados acumulados a 2019 y 2022 respectivamente, para alcanzar unas coberturas de 685.538 adultos mayores en 2019 y 700.333 en 2022, esto es un total de 94.491 nuevos cupos asignados en el cuatrienio. La meta a 2031 es alcanzar un total 706.652 adultos mayores en el programa. Es importante destacar que el reporte en SIPO para la vigencia 2019 corresponde a un 99% de la cobertura esperada en la meta final (2031) propuesta en el Plan. Es decir, se presenta una situación similar al indicador A.97P dado que, al momento de adoptar el Plan, las metas resultarán muy cercanas a la cobertura ya alcanzada por el programa, por lo cual a juicio de la Procuraduría se considera pertinente aumentarlas. No es claro si esto impacta la estimación de costos realizada en el Plan formulado, en el cual para un período de 15 años asciende a 6 billones de pesos (precios constantes 2016) cuya fuente de financiación es el Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia.

Respecto a la estrategia de formalización y empleo rural, se encuentran las líneas de acción relacionadas con las rutas de empleo para personas en situación de discapacidad en las zonas rurales, para mujeres en áreas no tradicionales y para la contratación de mano de obra de las comunidades donde se desarrollen planes y programas de las zonas rurales, las cuales se encuentran asociadas a la operación de la Unidad del Servicio Público de Empleo con la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. En relación con esta estrategia se encuentran asociados once (11) indicadores del PMI a cargo del MinTrabajo, todos cuentan con ficha técnica y reporte en el SIPO:

Para el indicador Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales (A.102), se observa una línea base de 119 municipios, para 2019 hubo una meta de 121 municipios con un cumplimiento del 129.7% que correspondió a 157 municipios. De acuerdo con lo reportado por el MinTrabajo, para el 2020 hay una meta de 169 municipios y un avance del 92.9% que corresponde a 157 municipios. Para el indicador Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de capacitación y divulgación en materia de obligaciones y derechos laborales (A.102P), se observa una línea base de 108 municipios, para 2019 hubo una meta de 74 municipios y un cumplimiento del 141.8% con 105 municipios. De acuerdo con lo reportado por el MinTrabajo para el 2020, hay una meta de 88 municipios con un cumplimiento del 119.3% con 105 municipios. El cumplimiento de estos indicadores obedece al desarrollo del

Plan de sensibilización y capacitación dirigido a los trabajadores y trabajadoras agrarios, empresas, líderes de las comunidades y miembros de las instituciones y entidades a nivel territorial, en materia de obligaciones y derechos fundamentales del trabajo con enfoque del trabajo decente, cuyo fin es prevenir la violación a los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva, esto se llevó a cabo a través de actividades como reuniones, talleres y capacitaciones.

Para el indicador Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral (A.103) y Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral (A.103P), se observa una línea base de 44 municipios. Para el 2019 hubo una meta de 13 municipios con un avance del 53.8% que corresponde a 7 municipios de los cuales 6 corresponden a municipios PDET. El avance reportado se enmarca en la conformación de la Red Nacional de Formalización Laboral, conformada por “el conjunto de actores, procesos, recursos, políticas y normas que, para realizar los postulados del trabajo decente y de la seguridad social para todos, ejecuta acciones en los campos de la promoción, la capacitación, la orientación, el acompañamiento, la intervención en la afiliación, el seguimiento y el control de los proyectos, estrategias y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia, incluyendo la vinculación al Sistema de Protección Social”(Decreto 567 de 2014). Además, se diseñará un plan de trabajo regional que permita definir acciones de priorización y estrategias de intervención. Para el 2020 se observa una meta de 17 municipios, sin embargo, no se reporta avance.

Para los indicadores Sistema de inspección, vigilancia y control fijo, fortalecido (A.104); y Sistema de inspección, vigilancia y control fijo, fortalecido en municipios PDET (A.104P), en el año 2019 la meta era de un (1) sistema fortalecido y su cumplimiento fue del 100%, tanto a nivel nacional, como para municipios PDET. Actualmente hay 29 municipios PDET con inspección fija. Este cumplimiento obedece a que, el sistema de direcciones territoriales de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, se encuentra fortalecido. Para 2020 hay una meta de un (1) sistema fortalecido, sin reporte de avance.

Para el indicador Porcentaje de municipios con cobertura de inspección Móvil del trabajo en áreas rurales (A.105), para el 2019 tuvo una meta de 12.5%, con un avance del 21% de municipios con la estrategia de inspección móvil (equivalente a 140 municipios), lo que

corresponde a un avance de 168%. Para 2020 la meta es de 20%, y se reporta un avance del 14%. En cuanto al indicador “Porcentaje de municipios PDET con cobertura de inspección Móvil del trabajo en áreas rurales” (A.105P), para 2019 la meta fue de 30% con un avance del 24% de municipios, con la estrategia de inspección móvil. Para el 2020, se observa una meta del 40%, con un avance de 24%, que corresponde al 60%.

En el Ministerio las funciones de inspección móvil del trabajo se desarrollan desde la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial que cuenta con Direcciones Territoriales, y se encuentran bajo la competencia del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección. No obstante, con el fin de contar con un sistema moderno y robusto, en el Plan se propone mejorar los procesos y procedimientos de la inspección del trabajo y reorganizar estructuralmente el nivel central, pero además se propone el trámite de dos proyectos de Ley para establecer un Sistema de Inspección, Vigilancia y Control y para establecer un modelo de Inspección del Trabajo Móvil y su financiación, como mecanismo para las zonas más apartadas.

Para el indicador Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo (A.106), para el 2019, la meta fue de 33.3% y un cumplimiento del 44.4% (18 municipios), lo que corresponde al 200%, Para 2020 la meta es de 42.2% y no reporta avance y para el indicador Porcentaje de municipios priorizados con cobertura de las rutas de empleo en municipios PDET (A.106P), para 2019 la meta es de 33.3%, con un avance del 47%, que equivale al 223.5%. Para 2020 la meta es de 42.2% y no se reporta avance. Se señala que los municipios priorizados son en total 90 y corresponden a municipios PDET y municipios con acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito para los que el indicador Grado de importancia económica municipal, del Índice de Ciudades Modernas del Observatorio del Sistema de Ciudades de DNP, tiene clasificación dentro de las categorías 3, 4,5 y 6. Lo anterior, se enfoca en conocer el nivel de cobertura de la red pública del Servicio Público de Empleo (SPE) en los municipios priorizados por la Unidad del Servicio Público de Empleo y en municipios PDET. Esta ruta responde al criterio del Acuerdo de Paz relativo a la vinculación de la mano de obra de las comunidades rurales en los planes y programas social y ambientalmente sostenibles que se desarrollan en sus territorios.

El Plan además de la ruta para brindar los servicios básicos de gestión y colocación de empleo a los residentes de las zonas rurales interesados, establece otras acciones como la generación de capacidades para la vinculación laboral de hombres y mujeres de las zonas

rurales, y la generación de capacidades en organizaciones comunitarias para contribuir a la realización de los proyectos que se implementen en estas zonas.

Para el indicador Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales (A.351). Para el 2019 tuvo una meta de 20%, con un avance del 17.7% de municipios con cobertura. Para 2020 la meta es de 28.8% no se reporta ningún avance. El MinTrabajo reporta que la inversión ejecutada corresponde a los mismos recursos del indicador A. 106. Para el indicador Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres en áreas productivas no tradicionales en municipios PDET (A.351P), para 2019 la meta es de 21.2% con un avance del 18.8%, lo que corresponde a 88.8%. Para 2020 la meta es de 30.5% y no reporta avance. A pesar de que en el nombre del indicador se señala Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan, en el Plan formulado con versión aprobada en cierre técnico no se encuentra la descripción de la priorización, por su parte, en la descripción de la ficha técnica en SIPO se mencionan los 90 municipios priorizados. El costo estimado de este indicador es de 13.431 millones de pesos a (precios constantes 2016), para una intervención de 15 años.

Es importante anotar que si bien el Plan focaliza “(...) su acción en los municipios priorizados, en primer nivel, con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, teniendo en cuenta de manera especial, a las mujeres, las poblaciones étnicas y vulnerables de las diferentes regiones del país, procurando implementar su gestión de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía (...)” la mayoría de indicadores (A.102, A.102P, A.103, A.103P, A.105, A.105P A.106, A.106P, A.351, A.351P) hacen referencia a municipios priorizados en el respectivo plan, pero en este no se describe dicha priorización, no se presenta el número de municipios, ni criterios aplicados. En las fichas del SIPO se encontró que esta priorización no corresponde a los mismos municipios en todos los indicadores.

Se encuentra que, de acuerdo con el avance reportado en cada uno de los indicadores PMI en 2019 y en lo corrido de 2020, en algunos casos las metas establecidas al momento de adoptar el Plan van a ser inferiores o casi iguales a la cobertura vigente del programa como es el caso de micro seguros BEPS y Colombia Mayor, por lo tanto, resulta importante alinear las metas proyectadas y el presupuesto a las cifras reales.

Finalmente, para medir el avance en los municipios PDET es importante tener en cuenta que, en los PATR que incluyen los PMTR en el pilar 6 de Reactivación económica y producción agropecuaria, hay 117 iniciativas para la protección al trabajador y manejo del riesgo para la zona rural y para empleo rural hay 112 iniciativas. Sin embargo, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de contar con información precisa sobre las necesidades que se derivan de las iniciativas en términos de las unidades de medida con que se gestiona la oferta en el sector, por ejemplo, el número de trabajadores rurales que requieren protección social.

### **I. Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria - PECFC<sup>326</sup>**

Este Plan está contenido en el Acuerdo de Paz en el numeral 1.3.3.3., en éste, el Gobierno Nacional se comprometió apoyar y consolidar la generación de ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PECFC), y de los medianos productores con menores ingresos, permitiendo a las mujeres superar las barreras de acceso al financiamiento. Los criterios establecidos para el Plan se orientan a: i) la provisión de recursos de capital semilla no reembolsables para beneficiarios de distribución de tierras; ii) la promoción de fondos agropecuarios rotatorios de las asociaciones; iii) la adopción de un sistema de garantías que facilite el acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario, iv) la provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ECFC, v) la promoción de seguros de cosecha subsidiados para la producción agropecuaria; vi) el fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos; y, vii) información y acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera.

En 2019, el MADR adelantó la formulación del Plan en un 85%, y pasó en 2020 a una fase de articulación con otros sectores promotores de la generación de ingresos en la ruralidad, entre ellos el MinComercio, el SENA y PS. Sin embargo, conforme a lo establecido en el PMI, la principal oferta asociada se encuentra adscrita al MADR. A continuación, se presenta un análisis de los criterios establecidos en el Plan y su asociación con los indicadores PMI, cabe resaltar que para los criterios tres y seis: adopción de un sistema de garantías que facilite el

---

326 Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: "Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz"

acceso de la economía campesina, familiar y comunitaria al crédito agropecuario, y el fomento de una cultura de manejo de todo tipo de riesgos, no hay ningún reporte de avance por parte de la entidad.

Respecto al primer criterio establecido en el Acuerdo, de Capital semilla no reembolsable, este se aborda en el Plan, refiriéndose a los recursos otorgados a beneficiarios de distribución de tierras, responsabilidad que en el PMI se asignó a la ADR. El artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, se refiere a proyectos productivos sostenibles, y bajo este precepto la ADR deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios a título gratuito y los pueblos y comunidades étnicas ejecutadas por la ANT, estén acompañadas de un proyecto productivo.

Al respecto, la ADR en el marco de la revisión de capacidad institucional y evaluación de alternativas que adelanta para la atención individual a estos productores, considerando el carácter eminentemente asociativo de su oferta; requerirá estimar cuál es el volumen de la demanda de proyectos asociado a las adjudicaciones de la ANT, cuáles son los tiempos reales de ejecución y cómo se sincroniza el acompañamiento para la formulación y ejecución de un proyecto productivo, el cálculo de la UAF y los requerimientos técnicos de los predios. Lograr ese acceso integral a tierras, requiere un programa al interior de la institucionalidad vigente que no estuvo previsto para dicha atención, y se puede constituir como una de las principales dificultades, pues si la meta del cuatrienio es de más de 24 mil títulos, se tendría que otorgar el mismo número de proyectos productivos.

Por otra parte, la oferta institucional existente para capital semilla no reembolsable, es limitada y no se ajusta a la atención de la economía campesina, familiar y comunitaria; se requiere de un ajuste en el modelo de atención de la ADR, además de disponer de un enfoque productivo específico para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, con los principios de la RRI. El MADR busca articular este Plan al desarrollo de incentivos para la asociatividad, el acceso a factores productivos para las ACFC, el fomento de modelos de negocios que articulen pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato, entre otros. Además, impulsar actividades no agropecuarias.

Con respecto al segundo criterio, se crean los Fondos autogestionados para asociaciones, en el marco de las estrategias de fondos autogestionados. La ADR ha avanzado en la estructuración, aprobación y cofinanciación de 41 PIDAR, que constituyen su principal oferta

institucional por valor de \$41.696 millones para beneficiar a 5.199 productores e intervenir 714 hectáreas. De lo anterior, 22 proyectos se ubican en municipios PDET y benefician a 1.932 productores. Para el año 2020 no se ha aprobado la cofinanciación de proyectos.

Por otra parte, para el cuarto criterio de provisión de líneas de crédito blandas, ágiles, oportunas y subsidiadas para la ECFC, se establecen las líneas de crédito blandas y subsidiadas de acuerdo con lo establecido por FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria. Adicional a esto se le asignó al MADR la responsabilidad de presentar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) las propuestas para la aprobación de Líneas Especiales de Crédito (LEC) con tasas subsidiadas para pequeños y medianos productores, y mujer rural de bajos ingresos. La LEC para la compra de tierra, con la cual se otorgan mayores beneficios a los pequeños productores y mujeres rurales de bajos ingresos y LEC de Inclusión Financiera, con el objetivo de promover la inclusión financiera de los productores más vulnerables, incluidas las mujeres, y combatir los créditos informales a tasa de usura conocidos como gota a gota, en el campo colombiano.

Para este criterio se encuentra asociado el indicador Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria operando (A.85), en el cual se observa que para 2019 y 2020 tienen un cumplimiento del 100%, lo anterior debido a las Resoluciones de la CNCA en la cuales se establece el Plan Anual de Inclusión Financiera Rural (ICR) en 2019, y LEC (Línea Especial de Crédito) en 2020. Adicionalmente, se especifica el tipo de beneficiarios como pequeños productores, incluyendo a los productores de la ACFC, con ingresos brutos anuales inferiores a \$33M, cuyo proyecto productivo se encuentre ubicado en municipios rurales y rurales dispersos, y que no hayan tenido crédito con ninguna entidad del sistema financiero formal. Los intermediarios financieros deberán validar en las centrales de riesgo esta última condición. Además, tienen un porcentaje adicional de subsidio en la tasa los productores en municipios PDET y en las ZOMAC.

Por otra parte, se encuentra establecida la Línea de Crédito Especial (LEC) para la compra de tierras de uso agropecuario a cargo de FINADGRO, cuyos beneficiarios son los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito, de acuerdo con los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017. Para esta línea se tiene un porcentaje adicional de subsidio en la tasa para mujer rural de bajos ingresos. Según lo reportado por el MADR, en

2019, en general todas las tasas de las Líneas Especiales de Crédito - LEC de FINAGRO tuvieron un presupuesto de \$107.778 millones y para 2020 de 99.317 millones.

Para el criterio de seguros agropecuarios, en SIPO se encuentran asociados tres (3) indicadores, los cuales se encuentran a cargo de FINAGRO, y evidencian las gestiones adelantadas por el Gobierno Nacional para apoyar a los campesinos con seguros que cubran cualquier evento que ponga en riesgo sus producciones.

Para el indicador Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (A.86), este se dio por cumplido en el año 2018, con la realización de un estudio de factibilidad y el diseño de un esquema de aseguramiento de tipo catastrófico para la pequeña agricultura de bajos ingresos, que cubre los pequeños productores ante diferentes riesgos naturales que afectan su actividad, y que pueden ser tomados por las entidades territoriales y del orden nacional, elaborado por el Banco Mundial. Adicionalmente, con la oferta institucional de FINAGRO se encuentra el Incentivo al Seguro Agropecuario- ISA, el cual busca incentivar la producción y proteger los cultivos ante daños causados por riesgos de origen climático y origen geológico: exceso o déficit de lluvia, vientos fuertes, inundaciones, heladas, granizadas, deslizamientos y avalanchas, incendios, erupción o actividad volcánica, entre otros; y los riesgos naturales de tipo biológico y fitosanitarios como plagas o enfermedades.

Para el indicador Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (A.455) a cargo de FINAGRO, para el 2020 la meta es de 7% con un cumplimiento del 8.9%, que corresponde a 127.5%. El cumplimiento obedece a los pagos de incentivos para pólizas que, en un gran porcentaje de área asegurada, corresponden a pequeños productores. A continuación, se relacionan acciones que se han desarrollado, con el fin de apoyar el cumplimiento de este indicador: i) se realizó la apropiación presupuestal de la vigencia 2020 a través de la Resolución 19 de 2019 de la CNCA con un presupuesto de \$66.427 millones para el pago de incentivos; ii) se comunicó la apertura del programa de seguro agropecuario para el 2020 a las aseguradoras y grupos de interés, iii) se realizó la capacitación operativa a las compañías aseguradoras, así como una mesa de trabajo estratégica para conocer perspectivas del mercado para 2020 y los retos frente al COVID, iv) se realizó socialización virtual con los diferentes gremios de la producción, explicando el programa para la vigencia 2020; y, v) se desarrollaron dos

reuniones (Fedegan y Porkcolombia) para apoyar el desarrollo de ofertas para estas actividades.

Para el indicador Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria (A.420), en el primer trimestre de 2020 se está desarrollando de manera conjunta con FINAGRO y una Empresa contratada por esta entidad financiera, el desarrollo de una estrategia de comunicación y un plan de medios relacionados con los seguros de cosecha. Para ello, se contempla la realización de un piloto, y de acuerdo con sus resultados, se espera replicarlo en los municipios priorizados.

En términos generales, para la formulación del Plan, el MADR cuenta con una oferta institucional funcional y específica en los aspectos de crédito y seguros agropecuarios, que ha sido adaptable de acuerdo con las condiciones de crédito y población a focalizar en el Acuerdo de Paz. Adicionalmente, según indica el MADR, el Plan se articula con las políticas del Gobierno que se proponen mejorar el acceso a instrumentos financieros a través de estrategias como la educación financiera, la promoción de las microfinanzas rurales, un Sistema Móvil de Garantías, instrumentos financieros orientados al crecimiento verde y una política de gestión integral de riesgos agropecuarios.

El sexto criterio de información y acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera es uno de los servicios prestados por FINAGRO que contempla las alternativas que tienen los productores que desarrollan proyectos en el sector agropecuario o rural, con el fin de normalizar sus pasivos registrados en FINAGRO, cuando se han visto afectados sus flujos de caja iniciales.

Para este criterio se encuentra asociado el indicador Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera (A.87), para 2019, la meta fue de 3.000 productores con un cumplimiento del 158%, que equivale a 4.740 productores con acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera, para el 2020, se observa una meta de 3.300 productores, con un cumplimiento de 3.759, lo que corresponde al 113%. Al respecto, FINAGRO ha realizado reuniones con productores agropecuarios en las cuales se socializa la información sobre la normalización de cartera. Es así como en el año 2019, 1.362 productores participaron en dichas reuniones y 125 productores han participado entre enero y febrero de 2020 (estas cifras corresponden a productores de Municipios PDET). Así mismo, FINAGRO desarrolla

socializaciones con los Intermediarios Financieros, para que ellos actúen como multiplicadores y replicadores de la información de los productos y servicios de la Entidad. En 2019 se desarrollaron 119 socializaciones (enero – febrero), de estas 26 corresponden a municipios PDET.

De acuerdo con lo informado por el MADR, la priorización territorial en los primeros años de implementación del Plan será en municipios PDET teniendo en cuenta las iniciativas contenidas en los PATR, y en departamentos con un porcentaje de concentración de personas de ACFC mayor al 60% en el caso agropecuario. Adicionalmente, se tendrán en cuenta los enfoques diferenciales de género, étnico, joven y mujer rural.

Finalmente, para medir el avance en los municipios PDET, es importante tener en cuenta que, en los PATR incluyendo los PMTR en el pilar 6 "Reactivación económica y producción agropecuaria", hay 354 de financiamiento y aseguramiento.

## **J. Plan Nacional Especial de Educación Rural - PNER**

Conforme al numeral 1.3.2.2 del Acuerdo de Paz, con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno Nacional creará e implementará el Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER).

Para este se definieron trece (13) criterios: i) cobertura integral para primera infancia; ii) modelos flexibles de educación preescolar básica y media; iii) infraestructura educativa rural; iv) gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media; v) permanencia en el sistema educativo, alimentación y transporte; vi) programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte; vii) formación técnica agropecuaria en la educación media; viii) becas con créditos condonables para capacitación técnica, tecnológica y universitaria; ix) formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales; x) eliminación de analfabetismo rural; xi) promoción de la investigación, la innovación y el desarrollo científico; xii) incremento cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales; y xiii) ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.

Este Plan se encuentra en etapa de formulación, y de acuerdo con lo informado por MinEducación, para el mes de abril de 2020, se estaba realizando la estructuración del presupuesto con el fin de lograr mayor consistencia en relación con el trazador presupuestal para la paz, mediante el cual se busca que las entidades identifiquen el presupuesto destinado a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Así mismo, se señala que se han atendido observaciones de la CPEC, DNP y ART en términos de ajustar el diagnóstico, estrategias, así como especificar el relacionamiento de este Plan con otros PNS.

Las acciones por parte de MinEducación relacionadas con el Plan se basan principalmente en la provisión universal de educación a la primera infancia, incluyendo todas las condiciones necesarias para la permanencia educativa, así como también una infraestructura adecuada que ayude a evitar la deserción escolar. El Plan presenta un total de treinta y cuatro (34) indicadores del PMI asociados de los cuales doce (12) hacen referencia a municipios PDET.

Con respecto a la cobertura integral para primera infancia se relacionan los siguientes indicadores:

Para el indicador Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales (A.MT.3), no se reportó avance en el SIIPO para la vigencia 2019 y para 2020 no se observa meta ni avance. Para mejorar la cobertura universal de atención integral para la primera infancia, el ICBF en 2019 esperaba tener un plan piloto de una modalidad de educación inicial denominada *modalidad familiar* para zonas rurales dispersas, así mismo, MinEducación viene adelantando acciones para implementar la educación preescolar con el fortalecimiento de ambientes pedagógicos, capacitación docente y fortalecimiento a las entidades territoriales certificadas en educación.

Para el indicador Porcentaje de niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales (A.38); y el indicador Porcentaje de niños y niñas en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales en municipios PDET (A.38P), para el 2019 la meta fue de 61% y el avance fue de 53% que equivale a 86.9%, lo anterior debido a que se registraron en el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI) a 500.350 niños y niñas (53%), de 935.500 registrados en zona rural de municipios PDET. Estos niños y niñas contarán con 6 o más atenciones entre las que se encuentran, afiliación en salud, vacunación, oferta de programas de capacitación familiar, valoraciones nutricionales, tramitación de registro civil, y programas educativos

especializados. Entre las entidades responsables por dichas acciones están: MinSalud, ICBF, MinEducación, MinCultura, y Registraduría Nacional.

Una de las principales dificultades de este tipo de indicadores, es que buscan medir intervenciones integrales que compilan varias fuentes de información de diferentes entidades que no necesariamente tienen la misma temporalidad y para el seguimiento se depende en este caso del SSDIPI.

Con respecto al bienestar y ambientes de aprendizaje para la educación rural se relacionan los siguientes indicadores:

Para el indicador Secretarías de Educación certificadas con alimentación escolar rural contratada (A.54), para 2019 la meta fue de 95 y un cumplimiento del 100%, y para 2020 la meta es de 95, sin embargo, no se reporta avance. Para el 2019 el cumplimiento obedeció a que Entidades Territoriales Certificadas (ETC) realizaron la contratación y atención del Programa de Alimentación Escolar en zonas rurales (PAE).

Para el indicador Porcentaje de Secretarías de Educación Certificadas con transporte escolar rural contratado que cumpla con la normatividad (A.57), para 2019 la meta fue de 74% con un cumplimiento del 89% que equivale al 121%, se identificó que 85 Entidades Territoriales Certificadas en educación reportaron la implementación de la estrategia de transporte escolar con cobertura en la ruralidad. De esta manera, de las 95 Entidades Territoriales Certificadas, el 89,4% contó con estrategia de transporte escolar. Además, se llevaron a cabo acciones tales como: el fortalecimiento de procesos de asistencias técnicas en transporte escolar para las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

El MinEducación también llevo a cabo acciones como el seguimiento de la contratación a través de medidas como la revisión de la información contractual que conllevaran a verificar la transparencia de cada una de las entidades. Para 2020 la meta es de 100% y no se reporta cumplimiento. Es importante anotar que, durante el mes de junio del presente año, el Congreso de la República aprobó el Proyecto de Ley de transporte escolar rural que crea una excepción para que los alcaldes de los municipios más alejados puedan contratar el servicio de transporte escolar, cuando sea necesario, por condiciones geográficas o por falta de empresas legalmente constituidas, con medios de transporte no motores, como canoas, burros, caballos o bicicletas. A juicio de este órgano de control, esta ley contribuye al cumplimiento del compromiso del Acuerdo de Paz relacionado con el indicador del PMI A.57,

en tanto ayuda a garantizar que los niños que habitan en zonas de difícil acceso puedan transportarse a su lugar de estudio.

Para el indicador Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente (A.42); y Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente (A.42P), para el 2019, la meta fue de 4.7%, y no registra avance en el SIPO. Pese a esto el MinEducación informa que se llevaron a cabo acciones como la selección de materiales acordes al grado de desempeño y de prescripción pertinente, y posteriormente se suministró estos materiales a través de diferentes modalidades de contratación. El Ministerio realizó procesos de focalización y priorización de municipios basados en criterios como el objeto misional de los programas y los resultados de las pruebas SABER. Finalmente, se realizaron acciones para fiscalizar la impresión y la calidad del material a suministrar y realizaron talleres de capacitación a docentes y educadores para el manejo adecuado de estos materiales, todo lo anterior en el marco de los diferentes programas con los cuales ya contaba el Ministerio (Programa Todos a Aprender, Jornada Única, Programa Nacional de Bilingüismo, Aula sin Fronteras, Modelos Educativos Flexibles). Para el indicador PDET, se observa una meta para el 2019 de 9.8% y para el 2020 una meta de 12.9%, no obstante, no se registran avances.

Para el indicador Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan que cuentan con instituciones de educación media técnica que incorporan la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once) (A.350), para el 2019 la meta fue de 15%, con un cumplimiento de 18.5% que equivale al 123%. Para 2020, la meta es de 25%, no se presenta reporte. En el 2019 mediante el Convenio de Asociación No. C01.PCCNTR100737 entre la Universidad de La Salle y el MinEducación, la Universidad de la Salle, generó las orientaciones marco para la educación media rural y los insumos de trabajo y el acompañamiento a cada uno de los establecimientos educativos focalizados a diciembre de 2019. Los establecimientos educativos mencionados están ubicados en Bolívar, Sucre, Norte de Santander, Tumaco y Nariño.

Para el indicador Porcentaje de municipios priorizados que cuentan con instituciones de educación media técnica que incorporan la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once) en municipios PDET (A.350P), para el 2019 la meta fue de 11%, con un avance del 14%, que corresponde al 128%. Para el 2020, la meta es de 17%, no se presenta

reporte. En el 2019 mediante el mismo Convenio mencionado anteriormente, se realizó el acompañamiento a cada uno de los establecimientos educativos focalizados durante esta vigencia. Los establecimientos educativos mencionados están ubicados en 24 municipios PDET (Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Zambrano, Barbacoas, El Charco, Magüí Payán, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Tumaco, Convención, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, Los Palmitos, Ovejas, San Onofre y Tolú Viejo).

Con respecto a las acciones relacionadas con la infraestructura educativa se relaciona el siguiente indicador:

Se encuentra Sedes rurales construidas y/o mejoradas (A.49), que para el 2019 tenía una meta de 365 sedes, con un cumplimiento de 136 sedes construidas y/o mejoradas, que corresponde a un avance del 37.2%.; y el indicador Sedes rurales construidas y/o mejoradas en municipios PDET (A.49P), para 2019 se tenía una meta de 199 sedes y se construyeron y/o mejoraron 130 para un avance de 65.3%. Según el Ministerio, las acciones realizadas estaban encaminadas principalmente a la ejecución de obras de infraestructura y dotación escolar. Por tanto, se realizó la priorización correspondiente asegurando las partidas presupuestales, así como la determinación de las diferentes formas de contratación, y finalmente se realizaron procesos de seguimiento a todas las obras en proceso. Esta inversión contempló diferentes fuentes de financiación tales como: Ley 21 de 1982, Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, Regalías, ART, Fondo de Adaptación y recursos propios.

Con respecto a las acciones relacionadas con los Modelos Educativos Flexibles de educación preescolar, básica y media, se relaciona el siguiente indicador:

Para el indicador Porcentaje de instituciones educativas rurales que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados (A.40), y Porcentaje de instituciones educativas rurales en municipios PDET que requieren y cuentan con modelos educativos flexibles implementados (A.40P), para el 2019 la meta fue de 4.7% con un cumplimiento del 5.5% que corresponde a un avance de 127%, el cumplimiento correspondió al desarrollo de diversas estrategias con Modelos Educativos Flexibles beneficiando a 29.685 estudiantes de 519 sedes educativas rurales en todo el país, de los cuales 19.622 estudiantes están ubicados en 316 sedes educativas rurales a nivel nacional y 10.047 estudiantes en 203 sedes

educativas rurales ubicadas en municipios PDET. Para el 2020 la meta es de 6.2% y no se reporta cumplimiento.

Con respecto a las acciones relacionadas con la eliminación de analfabetismo rural, se relacionan los siguientes indicadores:

Para el indicador Personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales (A.64), para el 2019 y el 2020 se observa una meta de 2000 y no reporta cumplimiento en el SIPO; y para el Personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales de los municipios PDET (A.64P), para el 2019 y el 2020 se observa una meta de 500, sin ningún avance. Pese a lo anterior, el Ministerio en su Informe de Rendición de Cuentas 2019, resalta la focalización y priorización de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) según las cifras de analfabetismo de cada región para su atención. Se describen avances principalmente en la formación docente para el logro de nuevos modelos, así como la gestión en la fiscalización de la entrega del material diseñado y verificación del recibo y uso por parte de los facilitadores en el contexto local rural. Como gestión informa que se adelantó la contratación de actores locales quienes tienen experticia en la atención y desarrollo de actividades de formación, de acuerdo con las características y condiciones propias de cada región, con énfasis en los ámbitos rurales. Por último, para la población étnica se apropió el uso de programas educativos con enfoque étnico.

Para el indicador Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales (A.450) para 2019 la meta tuvo un cumplimiento del 100% garantizando la exención del 100% del pago de los derechos académicos y servicios complementarios a estudiantes atendidos en 7.698 establecimientos educativos oficiales en zonas rurales del país ubicadas en 1.113 municipios; para 2020, la meta es de 100%, pero no reporta ningún avance. Para el indicador Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales en municipios PDET (A.450P) para 2019 la meta tuvo un cumplimiento del 100%, garantizando la exención del 100% del pago de derecho académicos y servicios complementarios a estudiantes atendidos en 1.941 establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de los 170 municipios PDET. Para 2020 la meta para el indicador A.450P es de 100%, pero no reporta ningún avance. Los avances reportados se logran teniendo en cuenta las acciones articuladas de los Fondos de Servicios Educativos, las Secretarías de Educación, el DNP y el MinEducación.

Para el indicador Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para territorios definidos en el respectivo plan (A.45), las metas están proyectadas a partir del 2021; para el indicador Porcentaje de provisión de vacantes definitivas ofertadas a través de concursos diseñados para municipios PDET (A.45P), las metas también están proyectadas a partir del 2021. El sector tiene proyectado su cumplimiento mediante la garantía la prestación del servicio educativo de forma permanente y con personal docente calificado, para ello propuso el desarrollo profesional rural mediante la formación virtual y se vienen adelantando las gestiones para la apertura y seguimiento al concurso de docentes para 119 municipios PDET de los 170.

Finalmente, para medir el avance en los municipios PDET, es importante tener en cuenta que, en los PATR incluyendo los PMTR en el pilar 4 Educación Rural, hay 7.049 desagregadas así: i) atención integral a la primera infancia con 390; ii) preescolar, básica y media con 2.347, iii) infraestructura educativa con 1.639; iv) educación para adultos con 446 iniciativas; v) educación superior con 580; vi) enfoque étnico con 592; vii) cultura recreación y deporte con 896; y viii) ciencia, tecnología e innovación con 42.