# PRIMER INFORME AL CONGRESO

Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 - 2019

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz

**Agosto de 2019**

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

República de Colombia

Procuraduría General de la Nación

Informe al Congreso 2016 - 2019


Fernando Carrillo Flórez

**Procurador General**

Juan Carlos Cortés González

**Viceprocurador General**

Efraín Alberto Becerra Gómez

**Secretario General**

Elena Ambrosi Turbay

**Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz**

**Equipo Asesor:**

Claudia Lorena Álvarez Díaz

Carol Vanesa Barajas Ramírez

Angélica Rocío Barbosa Salamanca

Adriana Córdoba Alvarado

Erika Vanesa Enriquez Chacón

Jessica Escalante Jiménez

Daniel Leonardo Gómez López

Patricia Paola Padilla Lara

José Luis Rodríguez Arévalo

María Camila Sacristan Carvajal

Claudia Santamaría Vecino


PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

# Tabla de Contenido


Introducción 1

Notas metodológicas 2

Punto 1. Reforma Rural Integral

Descripción 6

Indicadores PMI 13

Acceso y Uso de Tierras 26

Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial 49

Planes Nacionales para la RRI 69

Punto 2. Participación Política

Descripción 94

Indicadores PMI 97

Punto 3: Fin del Conflicto

Descripción 116

Indicadores PMI 123

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil 139

Garantías de Seguridad 160

Punto 4: Solución al problema de drogas ilícitas

Descripción 176

Indicadores PMI 179

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) 192

Prevención del Consumo 210

Solución al fenómeno de producción y comercialización 213

Punto 5. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Descripción 220

Indicadores PMI 228

SIVJRNR - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición 238

SIVJRNR - Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado 249

Medidas de reparación integral para las víctimas 260

Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos 273

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Descripción 281

Indicadores PMI 287

Planeación 292

Programación 299

Implementación 305

Seguimiento y evaluación 312

Referencias 332

# Índice de Cuadros

Cuadro 1. Asociación de iniciativas de los PATR y medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras, en Colosó, Morroa y Ovejas ..... 60
Cuadro 2. Presupuesto indicativo y valor proyectos viabilizados por MinTransporte, 2018 ..... 76
Cuadro 3. Inversión estimada y realizada para la ampliación del servicio de energía eléctrica a 31 de marzo de 2019 ..... 80
Cuadro 4. Tipo de actividad y estado de los inscritos en PNIS ..... 197
Cuadro 5. Asociación PMI – PND ..... 294
Cuadro 6. Estimación de costos totales por puntos del acuerdo ..... 299
Cuadro 7. Fuentes de financiamiento del Posconflicto ..... 300
Cuadro 8. Líneas PPI sin indicador PMI ..... 302
Cuadro 9. Proyectos aprobados mediante Obras por Impuestos - 2018 ..... 306
Cuadro 10. Proyectos aprobados mediante Obras por Impuestos - 2019 ..... 307

# Índice de Tablas

Tabla 1. Estructura del punto 1 ..... 8
Tabla 2. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 15
Tabla 3. Número de hectáreas ingresadas al fondo por departamento ..... 30
Tabla 4. Estado de formalización de predios rurales ..... 37
Tabla 5. Análisis de los Contenidos Mínimos del PNVIR según el CONPES 3932 y alineación con el PND 2018 - 2022 ..... 72
Tabla 6. Avances frente a metas indicativas del PNVIR a 31 de mayo de 2019 ..... 73
Tabla 7. Análisis de los Contenidos Mínimos del PNER según el CONPES 3932 y alineación con el PND 2018 - 2022 ..... 77
Tabla 8. Avances frente a metas indicativas del PNER a 31 de marzo de 2019 ..... 78
Tabla 9. Estructura del punto 2 ..... 95
Tabla 10. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 98
Tabla 11. Estructura del punto 3 ..... 117
Tabla 12. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 124
Tabla 13. Balance proceso de acreditación ..... 147
Tabla 14. ETCR con barreras para la estabilización ..... 157
Tabla 15. Estructura del punto 4 ..... 177
Tabla 16. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 180
Tabla 17. Componentes y estrategias de la ruta futuro ..... 214
Tabla 18. Estructura del punto 5 ..... 222

Tabla 19. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 229
Tabla 20. Estructura del punto 6 ..... 282
Tabla 21. Indicadores PMI con corte a 2022 ..... 288
Tabla 22. Indicadores PMI sin financiación PPI ..... 302

# Índice de Gráficos

Gráfico 1. Iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional ..... 59
Gráfico 2. Balance Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia ..... 108
Gráfico 3. Número de quejas por entidades informadas ..... 111
Gráfico 4. Número de hectáreas caracterizadas diagnosticadas y verificadas por UNODC ..... 200

# 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
- **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
- **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
- **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
- **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
- **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- **DPS:** Departamento para la Prosperidad Social
- **EOT:** Esquemas de Ordenamiento Territorial
- **ETC**: Entidades territoriales certificadas
- **ETCR:** Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación
- **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
- **Ieanpe:** 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
- **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
- **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
- **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
- **SIVJRNR:** 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
- **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 Victimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas

- **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

# Introducción

El seguimiento a la implementación constituye una garantía para el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz. El Acto Legislativo 01 de 2016 asignó a la Procuraduría la tarea de presentar un informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Asimismo, el Acuerdo de Paz establece que los órganos de control harán acompañamiento especial a la ejecución de los recursos destinados para los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.

Estas obligaciones no se han asumido a ligera, a través de la Resolución 483 de 2017 se creó el comité para la articulación, coordinación del seguimiento, control y vigilancia a la implementación del Acuerdo de Paz. Asimismo, el Decreto 1511 de agosto 2018 modificó la estructura de la entidad y creó cuatro Procuradurías Delegadas con funciones de intervención ante la Jurisdicción Especial para la Paz y una Procuraduría Delegada con funciones de seguimiento al Acuerdo de Paz, que es la encargada de liderar la elaboración del presente informe.

Hasta hoy, y luego de casi tres años de la firma del Acuerdo, a través de la Ley 1955 de 2019 el país cuenta con el primer componente de Paz en el Plan Plurianual de Inversiones que, de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2016 debe ser el insumo principal para el seguimiento a la implementación. Adicionalmente, y a pesar de haberse aprobado el Plan Marco de Implementación hace 18 meses, no se cuenta con metas ni fichas técnicas para la totalidad de los indicadores.

No obstante, la Procuraduría presenta el *primer informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz*, tarea que deberá prolongarse durante los próximos 17 años y que se inicia con este primer documento de análisis.

La publicación de este informe, construido desde la función preventiva, constituye un aporte a la generación de conocimiento para retroalimentar los procesos de gestión pública para la construcción de paz y un insumo para fomentar el control social por parte de todos los actores de la sociedad. En este documento se presentan los principales avances y dificultades en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, así como recomendaciones para el Gobierno Nacional y los demás actores involucrados.

La Procuraduría seguirá trabajando por contribuir, desde sus funciones misionales, a la superación de los inmensos retos que plantea la implementación del Acuerdo de Paz, así como a la transparencia y a garantizar calidad en los ejercicios de seguimiento y verificación de los compromisos allí establecidos.

# Notas metodológicas

La elaboración de este primer informe después de cerca de tres años de la firma del Acuerdo de Paz supuso varios retos metodológicos para este ente de control. El de mayor relevancia es que a la fecha los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) -herramienta para la planeación y seguimiento del Acuerdo de Paz- no cuenta con fichas técnicas ni metas para la totalidad de los 501 indicadores que lo componen, ni con los reportes de avances frente a éstas. De hecho, solo 90 (17,9%) indicadores tienen ficha técnica y 79 (15,8%) tienen meta.

Adicionalmente a la fecha no se cuenta con reportes periódicos, sistemáticos o integrales de la implementación física y financiera del Acuerdo de Paz por parte de la totalidad entidades encargadas de la implementación. A pesar de los reportes parciales en los instrumentos dispuestos para el monitoreo del Acuerdo y de los informes producidos por actores con funciones de seguimiento[1], el Sistema de Información para el Posconflicto (SIIPO) al ser el sistema previsto para garantizar la transparencia del proceso, no se encuentra consolidado, entre otras razones porque que no ha culminado el proceso de definición de metas a la totalidad de los indicadores del PMI. Esta situación es de especial preocupación para los tres enfoques transversales explícitos en el Acuerdo Final: Género, étnico y territorial.

Dado el anterior contexto, este ente de control utilizó diversas herramientas para consolidar el análisis que aquí se presenta, la información reportada por las entidades se solicitó con fecha de corte al 31 de marzo; sin embargo, se incluyen algunas actualizaciones de las que se tuvo conocimiento después de esta fecha:

i) Los indicadores del PMI siguen constituyendo el principal insumo para el seguimiento a resultados. Por lo cual, a pesar de la ausencia de metas, la Procuraduría solicitó a las entidades encargadas información que permitiera hacer un análisis por lo menos de los indicadores que deberían cumplirse en el siguiente cuatrienio, es decir a 2022 y algunas de las metas trazadoras consideradas estratégicas para el seguimiento en el mediano y largo plazo. Adicionalmente se contó con información de avance de aquellos indicadores que las entidades habían reportado al Departamento Nacional de Planeación, en el marco del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), sin embargo, se trata de reportes en la mayoría de los casos desactualizados.

ii) Para el análisis se procesó tanto información cuantitativa como cualitativa. Para la información cualitativa se contrastaron y complementaron fuentes cuando había más de una disponible. La información cuantitativa que se toman como referencia en el presente

[1] Instituto Kroc, Secretaria Técnica de la CSIVI (CINEP y CERAC), Informes de la Misión de Verificación, entre otros.

informe, es la oficialmente aportadas por las entidades responsables de cada tema. Asimismo, siempre que fue posible se incorporó información específica de los territorios. El equipo de la Procuraduría actualmente se está fortaleciendo para, en futuras versiones de este informe, incluir un mayor nivel de profundidad en el análisis territorial.

iii) En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND), se analizó la incorporación de los compromisos del Acuerdo de Paz en cada uno de sus componentes: bases del PND con sus respectivas metas e indicadores, el articulado de la Ley 1955 de 2019 y el Plan Plurianual de Inversiones, en particular el componente de Paz.

iv) Para elaboración de este informe se contó con la participación de 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[2] de la Procuraduría. Asimismo, se revisaron distintos informes producidos por otros actores con funciones de seguimiento y verificación de la implementación.

En el ejercicio de la función preventiva que ha venido ejerciendo la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, se ha buscado que el seguimiento al Acuerdo de Paz, genere alertas tempranas sobre los riesgos en su implementación. Lo anterior de tal forma que sea posible orientar las acciones preventivas, disciplinarias y de intervención de la Procuraduría a nivel central y territorial y se promueva la transparencia en la implementación. Por ello, en cada uno de los puntos se incluye una sección de recomendaciones puntuales identificando la entidad a la que va dirigida con el fin orientar su materialización y facilitar el seguimiento por parte del Ministerio Público.

Para el análisis de los enfoques transversales étnico y de género la Procuraduría publicará informes específicos de análisis en los próximos meses.

En cuanto a la ejecución de recursos se complementa el análisis hecho por la Contraloría General de la República haciendo énfasis en los mecanismos mediante los cuales las diversas fuentes concurren en la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz.

Todo lo anterior permitió construir un informe de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz con seis capítulos, cada uno correspondiente a un punto del Acuerdo y en su mayoría se subdivide teniendo en cuenta los pilares del PMI, excepto el punto 6 cuya estructura responde a las

[2] Las dependencias que conforman este comité son: Viceprocuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada Para las Entidades Territoriales y Diálogo Social, Procuraduría Delegada de coordinación para la intervención ante la Jurisdicción Especial de Paz, Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, Procuraduría Delegada para los Asuntos Étnicos, Para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad, Para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública.

fases de la 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.

Los capítulos contienen por cada uno de los temas analizados: i) un balance los indicadores del PMI que deberían cumplirse en el siguiente cuatrienio, es decir a 2022 y las metas trazadoras más relevantes para el seguimiento en el mediano y largo plazo, ii) avances y dificultades, iii) conclusiones y recomendaciones puntuales a la institucionalidad responsable.

# Punto 1: Reforma Rural Integral

# Descripción

La Reforma Rural Integral (RRI) busca la transformación estructural del campo y supone la puesta en marcha de estrategias que contribuyan a la democratización en el acceso y uso adecuado de la tierra y la regularización de los derechos de la propiedad rural. Por esto, en el marco del Acuerdo de Paz, se establecen mecanismos de acceso 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 a las comunidades rurales más afectadas, incluyendo las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas; la entrega de subsidios integrales de compra de tierras y una línea especial de crédito para este fin, el fortalecimiento de la restitución de tierras y la reglamentación de la asignación de derechos de uso. 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 dando prioridad a los municipios focalizados para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). 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, formación y actualización del catastro multipropósito, zonificación ambiental para la protección de áreas de especial interés ambiental, y apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

De otra parte, el Acuerdo de Paz contiene los Planes Nacionales para la RRI que buscan dotar de bienes y servicios; fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, para superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Mediante la acción conjunta de estos Planes Nacionales se busca que en un período de 15 años se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en un 50% de la pobreza rural en todas sus dimensiones, así como la disminución de la desigualdad.

Adicionalmente, el Acuerdo de Paz crea los PDET como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales 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 ilegítimas. Los PDET, tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, asegurando los derechos fundamentales de los pobladores rurales. 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 los cinco años, y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Para lograr los objetivos del PDET, el Acuerdo de Paz establece que en cada una de las 16 zonas priorizadas se debe elaborar a través de mecanismos de planeación participativa con las

comunidades y entes territoriales, Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) [3]. Asimismo, el Acuerdo establece que en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito que coincidan con los PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) deben ejecutarse en el marco del PATR del respectivo territorio. Igualmente, que el PDET en su implementación buscará garantizar el carácter reparador para las víctimas y las comunidades.

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 1:

[3] Según el Decreto 893 de 2017, cada PDET se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas. El Plan tendrá, entre otras cosas, un diagnóstico participativo, una visión del territorio, enfoque diferencial, reparador y de género, indicadores y metas y, mecanismos de rendición de cuentas y control social.

Tabla 1. Estructura del punto 1

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Acceso a Tierra** | ✓ Creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral<br>✓ Entrega gratuita de tierras a través del Fondo de Tierras<br>✓ Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT<br>✓ Línea Especial de Crédito para compra de tierra<br>✓ Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural<br>Restitución de Tierras | **Decreto Ley 902 de 2017:** *"Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"*<br><br>**Resolución 740 de 2017:** *"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"*<br><br>**Resolución 130 de 2017:** *"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"*<br><br>**Ley 1844 de 2017:** *"Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1708 de 2014 del Código de Extinción de Dominio"* | **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**<br><br>**Agencia Nacional de Tierras,** como máxima autoridad de tierras de la nación, encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural.<br><br>**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria**<br><br>**Comisión Nacional de Crédito Agropecuario**<br><br>**Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO**<br><br>**Banco Agrario de Colombia**<br><br>**Superintendencia de Notariado y Registro.** | **21 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 2 terminaban antes de 2018<br>• 18 terminan a 2031<br>• 1 por definir<br><br>**15 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras<br>**Meta cuatrienio: 24.160**<br><br>✓ Títulos formalizados sobre predios privados<br>**Meta cuatrienio: 24.350**<br><br>**Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos***<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ 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.<br>**Meta cuatrienio:**<br><br>✓ Programa de Acceso a Tierras del Pueblo Rrom establecido en el artículo 17 del Decreto 902 de 2017<br>**Meta cuatrienio: 1** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Uso del suelo rural y catastro** | ✓ Mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural<br>✓ Catastro multipropósito<br>✓ Cierre de la frontera agrícola y Planes de zonificación ambiental y protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental<br>✓ Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina. | **CONPES 3859 de 2016**: *"Política para la Implementación y adopción del Catastro Multipropósito"*<br><br>**Decreto Ley 902 de 2017:** *"Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"*<br><br>**CONPES 3951 de 2018:** *"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"*<br><br>**CONPES 3958 de 2019:** *"Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito"*<br><br>**Acuerdo número 58 de 2018:** *"Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derecho de* | **Consejo Superior de la Judicatura**<br><br>**Ministerio de Justicia y del Derecho**<br><br>**Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**<br><br>**Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC**<br><br>**Superintendencia de Notariado y Registro**<br><br>**Departamento Nacional de Planeación**<br><br>**Agencia Nacional de Tierras** | **22 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 3 terminaban antes de 2018<br>• 2 terminan en 2019<br>• 1 terminan a 2022<br>• 16 terminan a 2031<br><br>**14 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la sostenibilidad**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación<br>**Meta cuatrienio:** 260.000 hectáreas<br><br>✓ Porcentaje de mejora en el índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas públicas<br>**Meta cuatrienio:** 20%<br><br>**Pacto por la descentralización**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado<br>**Meta cuatrienio: 60%**<br><br>✓ Porcentaje de implementación del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito<br>**Meta cuatrienio: 100%** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | *uso sobre predios baldíos inadjudicables"*<br><br>**Resolución 261 de 2018**: *"Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general"*<br><br>**Decreto Ley 870 de 2017:** *"Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"* | | | |
| **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial** | ✓ Articulación con los mecanismos de acceso y uso de la tierra<br>✓ Desarrollo Rural integral<br>✓ Participación activa de las comunidades y los entes territoriales<br>✓ Enfoque diferencial: perspectiva étnica y cultural, mujeres rurales, grupos vulnerables, en especial las víctimas<br>✓ Focalización territorial: 170 municipios agrupados en 16 subregiones.<br>✓ Planes de Acción para la Transformación Regional | **Ley 1955** "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" **– Artículo 281:** Hoja de Ruta Única y **Artículo 252:** Pactos Territoriales<br><br>**Decreto 2366 de 2015:** Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura<br><br>**Decreto 2096 de 2016:** Por el cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio -ART, y se dictan otras disposiciones<br><br>**Decreto 2097 de 2016:** Por el cual se modifica la planta de personal de la Agencia de Renovación del Territorio, ART y se dictan otras disposiciones | **Agencia de Renovación del Territorio** | **12 indicadores de los PDET y 59 de los Planes Nacionales desagregados en los municipios PDET** del Plan Marco de Implementación:<br><br>• 4 terminaban antes de 2018<br>• 4 terminan a 2022<br>• 62 terminan a 2026<br>• 1 termina a 2031<br><br>**6 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI (no incluye Planes Nacionales) | **Pacto por la Construcción de Paz**<br><br>**14 metas** en PND 2018-2022, por ejemplo:<br><br>✓ Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas **Meta cuatrienio: 43,0%**<br><br>✓ Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET **Meta cuatrienio: 28,2% (línea base 40,4%)**<br><br>✓ Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET **Meta cuatrienio: 40,0%** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Decreto 893 de 2017:** Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDE | | | |
| **Planes Nacionales** | 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:<br>✓ Priorización de municipios PDET.<br>✓ Enfoques transversales de género y étnico.<br>✓ Articulación con otros Planes.<br>✓ Compromisos del PMI asociados al Plan.<br>✓ Esquema de seguimiento y financiamiento acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y articulando distintas fuentes.<br>✓ Alineación con el PND 2018-2022. | **Resolución 3260 de 2018 del Ministerio de Transporte:** Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional – PNVIR<br><br>**Resolución 40809 de 2018 del Ministerio de Minas y Energía:** Por el cual se adoptan los lineamientos del Plan Nacional de Electrificación Rural 2018 – 2031 con focalización en las áreas de posconflicto<br><br>**Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:** 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 | 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<br>Las entidades responsables de su construcción son:<br>• MinAgricultura y Agencia Nacional de Tierras<br>• MinTransporte<br>• MinVivienda<br>• MinTIC<br>• MinMinas<br>• MinSalud<br>• MinAmbiente<br>• UAEOS, MinTrabajo<br>• CISAN - ICBF<br>MinEducación | **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:<br><br>• 9 terminaban antes de 2018<br>• 4 terminan en 2019<br>• 9 terminan a 2022<br>• 71 terminan a 2026<br>• 87 termina a 2031<br><br>**72 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Los Planes Nacionales cubren distintos temas y sectores que están varios Pactos del PND 2018 – 2022.**<br><br>**125 metas asociadas** en PND 2018-2022 (Con base en asociación de indicadores entre el PMI y el PND remitido por el DNP), por ejemplo:<br><br>✓ Vía terciaria mejorada y construida<br>**Meta cuatrienio: 2.058km**<br><br>✓ Áreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos<br>**Meta cuatrienio: 5.910 hectáreas**<br><br>✓ Tasa de cobertura bruta en educación media rural |

Fuente: elaboración propia

Notas: *Se encontró que no todos los indicadores asociados a los Planes Nacionales se encuentran en el Punto 1, algunos del punto 1 y 4 pueden también ser recogidos en estos Planes, tal es el caso del indicador “Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados”, asociado al Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER). Asimismo, indicadores del punto 4 se encuentran asociados al Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

# Indicadores PMI

La Tabla 2 muestra los 24 indicadores del PMI asociados al Punto 1 que se cumplen hasta el año 2022, y 4 que finalizan en los años 2026, 2028 y 2031 que son la entrega gratuita de tierras a través del Fondo de Tierras, los avances en materia de formalización de la propiedad rural y los de pobreza multidimensional y extrema rural. Algunos indicadores, a juicio de la Procuraduría, están asociados a los Planes Nacionales y se encuentran en los puntos 2 y 4; por lo tanto, en las secciones de estos puntos se presenta el respectivo balance[4]. El balance de los 24 indicadores en términos de seguimiento es:

- 8 indicadores cuentan con ficha técnica aprobada, de los cuales 7 tienen metas validadas para el reporte en SIIPO.
- 16 indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO
- 9 indicadores tienen un equivalente relacionado en el PND, de acuerdo a información remitida por DNP.
- De los 15 indicadores que finalizaban antes de 2018, sólo 10, a juicio de la Procuraduría se encuentran cumplidos.

Frente a los reportes realizados por las entidades responsables al DNP en el marco del SIIPO se encuentra que, con excepción de los indicadores a cargo de MinCIT y Prosperidad Social, todos tienen reportes de mayo y julio de 2018. La actualización de estos reportes es fundamental para un seguimiento oportuno que permitan la emisión de alertas tempranas.

En cuanto a las metas cuantitativas establecidas en los indicadores del PND relacionados con acceso y formalización de tierras, se observa que estos no comparten la misma unidad de medida para el seguimiento asignada en el PMI, puesto que los indicadores de resultados son: número de títulos formalizados que otorgan tierra, para el caso de acceso, y títulos formalizados sobre predios privados, para formalización, y no en número de hectáreas como quedó establecido en el PMI. Esto no permite que se haga un seguimiento y evaluación real y efectivo a los programas de acceso y formalización de la tierra, siendo este un punto central para el cumplimiento de las demás obligaciones señaladas en el Acuerdo de Paz.

[4] Tal es el caso del indicador "Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados", asociado al Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER). Asimismo, indicadores del punto 4 se encuentran asociados al Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

Tabla 2. Indicadores PMI con corte a 2022

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.1. Acceso a la tierra | A.7 | Línea de crédito especial para la compra de tierra, ajustada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en SIIPO | De acuerdo con la comunicación remitida por el MinAgricultura, en el mes de mayo de 2019 la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobó la versión final de la Línea Especial de Crédito para la Reforma Rural Integral para las mujeres rurales y pequeños y medianos productores. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.1. Acceso a la tierra | A.8 | Documento de ajuste normativo de regulación de contratos y/u otras figuras para asignar derechos de uso, expedido | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en SIIPO | Se expidió el Acuerdo No. 58 de 2018 por medio del cual se otorgan derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables como: 1) Sabanas y playones comunales, 2) Áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 clasificadas tipo B y C por MinAmbiente y terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Según informó la ANT no existen derechos de uso concedidos en el marco del Acuerdo 58 de 2018. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito) | A.12 | Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en SIIPO | No hay ningún avance reportado. Es necesario además contar con la ficha del SIIPO para identificar los mecanismos que el Gobierno pretende implementar. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito) | A.21 | Mecanismos de prevención e impulso a solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo, creados | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en SIIPO | No hay ningún avance reportado. Es necesario además contar con la ficha del SIIPO para identificar los mecanismos que el Gobierno pretende implementar. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito) | A.398 | Mecanismos de concertación y diálogo social entre institucionalidad pública en todos los niveles territoriales, comunidades campesinas y étnicas, otras comunidades y empresas del sector privado, así como espacios formales de interlocución, creados | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en SIIPO | No hay ningún avance reportado. Es necesario además contar con la ficha del SIIPO para identificar los mecanismos que el Gobierno pretende implementar. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad | 1.1.1. Acceso a la tierra | A.G.2 | Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra, ajustada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO: NO**<br>**Tiene metas: NO**<br>**Tiene indicador asociado PND: NO** | Sin reporte en SIIPO | De acuerdo con la comunicación remitida por el MinAgricultura, hasta en el mes de mayo 2019 la Comisión Nacional de Crédito |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| rural y uso del suelo | | | | | | Agropecuario aprobó la versión final de la Línea Especial de Crédito para la Reforma Rural Integral, dentro de la cual existe una línea especial para mujer rural. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.1. Acceso a la tierra | A.3 | Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras | 2028 | **Tiene ficha SIIPO: NO**<br>**Tiene metas: NO**<br>**Tiene indicador asociado PND: SI** | Sin reporte en SIIPO | Con corte a marzo 2019, la ANT reporta que se han entregado 253 resoluciones de adjudicación a campesinos con un área de 1.753 hectáreas. Es importante anotar que a pesar de no tener hoja de vida del indicador con meta explícita este indicador corresponde a una meta trazadora del plan marco que es de 3 millones de has. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.1. Acceso a la tierra | A.9 | Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas:** NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI | Sin reporte en SIIPO | Con corte a marzo 2019, la ANT reporta que dentro del programa de Formalización de la Propiedad Rural se han formalizado 5.831 predios que corresponden a 7.374,73 hectáreas. Es importante anotar que a pesar de no tener hoja de vida del indicador con meta explícita este indicador corresponde a una meta trazadora del plan marco que es de 7 millones de has. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | 1.0.1. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | A.456 | Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, adoptados | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | No se cumplió. En este documento se muestra el estado de avance en la implementación y/o formulación de cada uno de los Planes Nacionales según lo reportado por los responsables |
| 1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | 1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | A.MT.5 | Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural | 2031 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (9,9% a 2022)<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Pobreza extrema rural<br>Meta cuatrienio: 9,9% (1,1 millones de personas) | Sin reporte en SIIPO | La incidencia de la pobreza monetaria extrema rural se ubicó en 18,1% en el año 2016 llegar a niveles de 4,0% en el año 2031 (meta de erradicación a nivel nacional de los ODS) implicaría una reducción promedio anual de 0,9 puntos porcentuales (p.p.) lo cual muestra que la meta de reducción del PND está por encima de lo que se requeriría para alcanzar la meta del Acuerdo de Paz con 1,4 p.p.de reducción promedio anual. |
| 1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | 1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral | A.MT.6 | Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural | 2031 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (33% a 2022)<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Índice de Pobreza Multidimensional Rural<br>Meta cuatrienio: 33% (3,3 millones de personas) | Sin reporte en SIIPO | El IPM rural se ubicó en 37,6% en el año 2016 si se cumpliera la meta de reducir este indicador en un 50%, en el año 2031 debería ubicarse en 18,8%, lo que implica una reducción promedio anual de 1,25 p.p. durante 15 años. Teniendo en cuenta lo anterior la meta de reducción del PND está por debajo de lo que se requeriría para alcanzar la meta del |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Acuerdo de Paz con 0,9 p.p. de reducción promedio anual. |
| 1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 1.1.2. Uso del suelo y Gestión catastral (multipropósito) | A.17 | Porcentaje de municipios priorizados para zonificación ambiental que son zonificados de forma participativa | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Según el reporte de MinAmbiente realizado en julio de 2018, se habían zonificado 139 municipios y se tenían previstos para esa vigencia llegar a un total de 202 municipios, entre ellos los 170 municipios PDET. Asimismo, se reportó que se estaba desarrollando el enfoque territorial y la estrategia participativa del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) | Según reporte de MinAmbiente a 31 de marzo de 2019, el Plan de Zonificación Ambiental no había sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se presentan los avances en su formulación reportados por MinAmbiente |
| 1.4. Desarrollo social: Educación rural | 1.4.4. Recreación, cultura y deporte | A.58 | Territorios definidos en el respectivo plan con infraestructura de bibliotecas, operando | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (20 territorios a 2018)<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas que implementan el Programa de Bibliotecas Itinerantes<br>Meta cuatrienio: 600 | Según el reporte de MinCultura realizado en mayo de 2018, se instalaron Bibliotecas Públicas Móviles en 20 veredas que acogieron a los excombatientes de las FARC-EP en su proceso de reincorporación, a través del programa "Leer es mi cuento". Durante el año 2018 se había planteado llegar a más veredas del país a través de la estrategia bibliotecas públicas por las veredas y los caminos de la paz. | Este indicador debería tener continuidad ajustando la fecha fin a 2031 |
| 1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable | 1.5.1. Vivienda rural | A.68 | Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado** | MinAgricultura reportó en julio de 2018 que el 80% de las soluciones | Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada | | **PND**: SI<br>Viviendas de interés social rural mejoradas<br>Meta cuatrienio: 40.000 | de vivienda se han estructurado con participación de la comunidad | "Plan Nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural" que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del MinAgricultura sobre el estado de avance en su formulación |
| 1.5. Desarrollo social: Vivienda y Agua Potable | 1.5.1. Vivienda rural | A.68P | Porcentaje de soluciones de vivienda estructuradas y ejecutadas con participación de la comunidad beneficiada en municipios PDET | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI, a nivel nacional no para municipios PDET<br>Viviendas de interés social rural mejoradas<br>Meta cuatrienio: 40.000 | MinAgricultura reportó en julio de 2018 que el 80% de las soluciones de vivienda se han estructurado con participación de la comunidad en los municipios PDET | El Balance es el mismo que para el indicador A.68 |
| 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa | 1.6.5. Aseguramiento y normalización de cartera | A.86 | Documento con mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, elaborado | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI, no se especifica que esté enfocado en pequeños productores<br>Áreas con seguro agropecuario<br>Meta cuatrienio: 193.676 hectáreas | MinAgricultura reportó en julio de 2018 que se cuenta con el documento elaborado para un esquema de seguro catastrófico que cubre a la población que se enmarca como Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria. A esta fecha se estaban realizando actividades para estructuración e implementación del piloto en los departamentos de Antioquia y Tolima | No se cuenta con información sobre el documento elaborado que reportó MinAgricultura, ni sobre el avance en la implementación de los pilotos |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa | 1.6.6. Mercadeo | A.92 | Estrategia Nacional de comercialización con enfoque territorial, formulada | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | MinAgricultura reportó en mayo de 2018 que el documento del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía, Familiar y Comunitaria se encontraba en construcción, se tenía pendiente finalizar los capítulos de financiamiento y de enfoque diferencial. | Del reporte en SIIPO se puede inferir que este indicador es equivalente al Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía, Familiar y Comunitaria que no ha sido expedido, por lo cual el indicador no se cumplió en la fecha estipulada. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del MinAgricultura sobre el estado de avance en su formulación |
| 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa | 1.6.6. Mercadeo | A.421 | Instrumento de agregación de demanda firmado y en operación | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (1 instrumento a 2020)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el "Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria" que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del MinAgricultura sobre el estado de avance en su formulación |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 1.7.1. Diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición | A.107 | Acto administrativo para la creación del Consejo nacional de seguridad alimentaria y nutricional, expedido | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | El reporte del ICBF de mayo de 2018 contiene el curso que ha seguido la adopción del acto administrativo para la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) desde el año 2016 hasta diciembre de 2017 cuando desde Prosperidad Social se elaboró el Decreto definitivo; sin embargo, presentó objeciones por parte de algunas entidades las cuales en ese momento estaban siendo tramitadas. | Según reporte del ICBF a 31 de marzo de 2019, el acto administrativo no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales, en el Plan para el Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, se incluye el reporte del ICBF sobre el curso que ha seguido el proceso de adopción del acto administrativo. |
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 1.7.1. Diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición | A.108 | Porcentaje de territorios definidos en el respectivo plan con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación de la Población Rural que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del ICBF (Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) sobre el estado de avance en su formulación |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 1.7.1. Diseño institucional de los Consejos de Alimentación y Nutrición | A.108P | Porcentaje de municipios PDET con planes (municipales o regionales) de seguridad alimentaria y nutricional elaborados y/o reformulados | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | El balance es el mismo que para el indicador A.108 |
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 1.7.3. Producción y comercialización de alimentos | A.117 | Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (120 beneficiarios a 2018)<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Emprendedores y empresas pertenecientes a la economía naranja beneficiadas con los programas de asistencia técnica actuales<br>Meta cuatrienio: 400<br>Crecimiento real promedio móvil de los últimos cuatros años del valor agregado en los sectores de la economía naranja<br>Meta cuatrienio: 5,1% | Según el reporte de Artesanías de Colombia, a diciembre de 2018 se tenían 200 beneficiarios atendidos | Este indicador debería tener continuidad ajustando la fecha fin a 2031, en especial teniendo en cuenta que el reporte del DNP lo asocia con una apuesta estratégica del actual Gobierno como es la Economía Naranja. Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el "Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural" que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del ICBF (Secretaría Técnica de la CISAN) sobre el estado de avance en su formulación |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación | 1.7.3. Producción y comercialización de alimentos | A.117P | Beneficiarios atendidos por Artesanías de Colombia en municipios PDET | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (120 beneficiarios a 2018)<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Emprendedores y empresas pertenecientes a la economía naranja beneficiadas con los programas de asistencia técnica actuales<br>Meta cuatrienio: 400<br>Crecimiento real promedio móvil de los últimos cuatros años del valor agregado en los sectores de la economía naranja<br>Meta cuatrienio: 5,1% | El reporte de MinCIT de febrero de 2019 indica que al cierre de 2018 se tenían 88 beneficiarios en dos municipios PDET | El balance es el mismo que para el indicador A.117 |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 1.8.1. Implementación PDET | A.360 | Plan de Acción para la Transformación Regional construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | En el último reporte de la ART de mayo de 2018, contenía las siguientes cifras: i) 155 municipios en las rutas veredales de los PDET, ii) 1.211 preasambleas veredales, iii) 85 pactos comunitarios, iv) 185.000 participantes | La formulación de los 16 PATR ya concluyó, este documento presenta un balance del proceso participativo |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 1.8.1. Implementación PDET | A.399 | Plan de Acción para la Transformación Regional, con enfoque reparador, construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La formulación de los 16 PATR ya concluyó, este documento presenta un balance del enfoque reparador en el marco del proceso participativo |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 1.8.1. Implementación PDET | A.400 | Plan Nacional de Desarrollo con prioridades y metas de los PDET acogidas | 2022 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (2 Planes, 2018 - 2022 y 2022 - 2026)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este documento presenta un balance del PDET en el PND 2018 - 2022 |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 1.8.1. Implementación PDET | A.285 | Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Porcentaje de iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas<br>Meta cuatrienio: 43% | Sin reporte en SIIPO | Este documento presenta un balance de las Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC), actualmente Obras PDET y Plan 50/51 |
| 1.8. Planes de acción para la transformación regional | 1.8.1. Implementación PDET | A.G.10 | Estrategia de promoción de la participación de las mujeres en la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional, formulada | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La Procuraduría elaborará un informe de género |

Fuente: elaboración propia a partir de PMI – DNP - PGN

# Acceso y Uso de Tierras.

## Avances y dificultades

### A. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

En el marco de la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el modelo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para atender las necesidades de administración y gestión de las tierras rurales ya no se concentra exclusivamente en la solicitud de los interesados (por demanda), sino que despliega toda su actuación institucional de forma proactiva (por oferta) en zonas focalizadas mediante la metodología de barrido predial[5] y aplicación del procedimiento único[6], con el fin de desarrollar programas y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa de la tierra, el acceso a ella y la seguridad de la propiedad rural. Lo anterior, a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) formulados y aprobados para cada uno de los municipios priorizados por MinAgricultura, que son construidos participativamente con las comunidades y autoridades locales, bajo un enfoque territorial (Agencia Nacional de Tierras, 2017). 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 punto 1.1. sobre acceso y formalización de tierras y gestión del suelo rural, y están contemplados en el Decreto Ley 902 de 2017

El Comité Técnico para la focalización territorial de los POSPR integrado por el Viceministro de Desarrollo Rural, el Director de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT y el Director de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), en julio de 2017, seleccionó 98 municipios priorizados. Como consecuencia de la falta de presupuesto de la ANT para la vigencia 2017, se disminuyó el número de municipios para la intervención y se programaron los 23 focalizados para la política de catastro multipropósito y posteriormente, atendiendo al presupuesto asignado para la vigencia 2018, se programó 20 municipios más. Así las cosas, se tienen focalizados 43

[5] 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.

[6] 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.

municipios con POSPR formulados, de los cuales 12 ya están aprobados y solo uno en fase de implementación (Ovejas – Sucre). La ANT reporta que se tiene planeado focalizar un municipio más para la vigencia 2019.

Sin embargo, de los 12 POSPR formulados y aprobados, 7 se encuentran suspendidos desde el mes de septiembre de 2018 por razones de orden público y temas presupuestales[7] en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca). La ANT no tiene previsto para 2019 el levantamiento de esta medida, razón por la cual se recomienda a la entidad que evalúe el estado actual de las causas que dieron lugar a la suspensión de la fase de implementación de los POSPR, toda vez que ya completan 10 meses suspendidos y la decisión era de carácter temporal.

Por lo anterior, la Procuraduría observa con preocupación que estos planes no avancen porque esto incide directamente en los bajos resultados en materia de acceso y formalización de tierras y los demás asuntos que se tramitan vía procedimiento único en zonas focalizadas. Además, hace que la ANT continúe actuando por demanda, que supone mayor ineficiencia por todos los esfuerzos que implica la dispersión de los casos por atender que concentrarse en una sola zona, haciendo el barrido predial y resolviendo todos los conflictos existentes sobre la tierra. Es importante que en el corto plazo se avance en la implementación de los planes formulados pues dada la dinámica del mercado de tierras en el territorio es altamente probable que con el paso del tiempo los planes formulados estén desactualizados.

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

El principio sobre la democratización de la tierra de la Reforma Rural Integral supone la implementación de mecanismos para promover el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. En ese marco, en virtud del Acuerdo de Paz se crearon: i) el Fondo de Tierras, ii) el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO como herramienta para identificar a los beneficiarios de este fondo[8], iii) el subsidio para la compra de tierra y iv) se ajustó la línea especial de crédito para la compra

[7] Resolución 6060 de 2018 expedida por la ANT.
[8] Son sujetos de acceso a tierra los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento. Artículo 4ª del Decreto 902 de 2017

La Procuraduría resalta la creación y puesta en marcha de la operación del Fondo de Tierras[9] administrado por la ANT, con carácter permanente, sin personería jurídica y que dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus 12 primeros años de implementación para ser adjudicadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. De conformidad con lo establecido en el decreto Ley 902 el Fondo estará conformado por dos subcuentas: una de acceso para población campesina y otra destinada a comunidades étnicas.

Este fondo se alimentará de varias fuentes, entre las que se destacan los bienes provenientes del INCODER del inventario de bienes del antiguo Fondo Nacional Agrario[10], predios de procesos judiciales de extinción judicial de dominio transferidos por la Sociedad de Activos Especiales – SAE, tierras baldías de la nación, predios de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica, predios provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las Zonas de Reserva Forestal (Ley 2° de 1959), tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública y tierras donadas a la nación.

Al respecto, la Procuraduría encontró que, con corte al 31 de marzo de 2019, al Fondo de Tierras habían ingresado un total de 546.700 hectáreas que representan 4.273 predios, provenientes de cuatro de las doce fuentes señaladas en el artículo 18 del Decreto 902 de 2017.Es fundamental anotar que, de conformidad con la información suministrada por la ANT, con cargo al Fondo se pueden tanto adjudicar como formalizar tierras por lo que a juicio de la Procuraduría el solo ingreso de tierras al fondo no puede identificarse como un avance en la meta de adjudicación.

Así, la ANT reporta que, del total del área ingresada al Fondo de Tierras de la RRI, 6.719,45 has (1,2%) corresponde a bienes de extinción judicial de dominio transferidos por la Sociedad de Activos Especiales - SAE, 5.840 has (1,1%) mediante procesos agrarios de extinción administrativa de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica, 217.541,79 (39,8%) corresponde a hectáreas de predios del inventario de bienes del antiguo Fondo Nacional Agrario transferidos por el INCODER a la ANT y 316.599 has, el 57,9% restante, de baldíos. Cabe señalar que sobre el total de predios transferidos por el INCODER (4.168 bienes) no todos han ingresados al fondo puesto que, según informó la ANT en la visita de control realizada por esta Procuraduría Delegada el día 06 de junio de 2019, la ANT se encuentra en proceso de saneamiento de estos, es decir, en caracterización e identificación física de los predios, cotejando información registral y catastral, y en los procesos de inscripción ante las oficinas de registro e instrumentos públicos.

[9] 18 del Decreto Ley 902 de 2017

[10] 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.

Teniendo en cuenta que las tierras que componen el Fondo comenzaron a ingresar en el año 2016, previo a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, en el cual mediante el artículo 18 se crea el Fondo de Tierras, la Procuraduría solicitó a la ANT aclarar esta situación, toda vez que no podían haber ingresado jurídicamente predios a este fondo sin haberse creado. La ANT argumenta que esto se debe a que los bienes del FNA transferidos por el representante legal del extinto INCODER conservan las fechas de las actas de entrega y la titularidad en los Folios de Matrícula Inmobiliaria a favor de la ANT; de igual forma los bienes transferidos por la SAE guardan las fechas de ingreso al inventario de bienes fiscales patrimoniales administrado por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación con el fin de no perder la trazabilidad de su entrada y el control.

En cuanto al número de hectáreas ingresadas al Fondo por departamento, se evidencia que el mayor número de bienes en extensión aportados corresponde a predios ubicados en Bolívar con una participación del 47% (256.793,9 has) del total ingresado, seguido de los departamentos del Meta (9,5%), Cauca (8%) y Vichada (7%) como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 3. Número de hectáreas ingresadas al fondo por departamento

| Departamento | No. Hectáreas ingresadas | % |
|---|---|---|
| Bolívar | 256.793,86 | 46,97% |
| Meta | 51.789,63 | 9,47% |
| Cauca | 43.640,73 | 7,98% |
| Vichada | 39.358,04 | 7,20% |
| Cesar | 29.161,36 | 5,33% |
| Sucre | 9.361,01 | 3,54% |
| Antioquia | 18.805,56 | 3,44% |
| Córdoba | 13.885,53 | 2,54% |
| Magdalena | 10.363,95 | 1,90% |
| Huila | 10.075,23 | 1,84% |
| La Guajira | 8.969,78 | 1,64% |
| Nariño | 6.494,83 | 1,19% |
| Cundinamarca | 5.768,80 | 1,06% |
| Chocó | 5.156,98 | 0,94% |
| Risaralda | 4.705,64 | 0,86% |
| Boyacá | 2.878,60 | 0,53% |
| Valle del Cauca | 2.863,98 | 0,52% |
| Caldas | 2.628,24 | 0,48% |
| Tolima | 2.456,28 | 0,45% |
| Norte de S. | 2.049,07 | 0,37% |
| Arauca | 1.862,02 | 0,34% |
| Caquetá | 1.687,42 | 0,31% |
| Santander | 1.683,19 | 0,31% |
| Casanare | 1.580,81 | 0,29% |
| Atlántico | 1.554,72 | 0,28% |
| Putumayo | 826,84 | 0,15% |
| Amazonas | 127,94 | 0,02% |
| Quindío | 99,19 | 0,02% |
| Guaviare | 71,00 | 0,01% |
| **Total Nacional** | **546.700,23** | **100%** |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la ANT 2019

De acuerdo con el estado actual del fondo descrito en la parte anterior por fuentes, el número de hectáreas ingresadas al fondo evidencia una baja gestión de la Agencia en cuanto al trámite de procesos agrarios de recuperación de tierras en favor de la nación, por ejemplo, en la recuperación de baldíos indebidamente ocupados o procesos de extinción administrativa de dominio, así como en las solicitudes de sustracción de tierras en Zonas de Reserva Forestal – ZRF (Ley 2ª de 1959). La mayor parte de las tierras que actualmente integran el Fondo se encontraban en el Fondo Nacional Agrario

o se trata de baldíos. Asimismo, llama la atención que solo el departamento de Bolívar concentre el 47%, casi la mitad del área que existe actualmente en el Fondo con 301 predios, de los cuales 294 son bienes fiscales patrimoniales y 23 baldíos, y no se avance en las demás zonas, incluso en las priorizadas por la política de ordenamiento social de la propiedad.

En relación con la gestión adelantada por la ANT frente a los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, esta entidad reporta que en los años 2017 y 2018 ha podido recuperar un total de 15.347 hectáreas de 24 procesos en los departamentos de Guaviare, Meta, Córdoba, Bolívar y Cesar pero no se tiene claridad cuantas de estas son predios adjudicables[11] o cuantas han ingresado al Fondo de Tierras. Sin embargo, la ANT, a través de una segunda comunicación, informa a esta Procuraduría que los casos de recuperación del Meta y Guaviare relacionados con 13.900 hectáreas, el 91% del total recuperado, corresponden a recuperaciones jurídicas que fueron sujetas a recursos de reposición que pudieron haber mutado las declaratorias de indebida ocupación, por lo que no pudieron haber ingresado al Fondo de Tierras. Igualmente, con los casos de recuperación de baldíos de Bolívar y Córdoba, puesto que estos corresponden a predios ubicados en las islas del Rosario y San Bernardo y un caso de ciénaga, los cuales no ostentan la calidad de adjudicables.

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 Ministerio de Ambiente, 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, departamento de Nariño. Esta gestión dio como resultado la sustracción de 14.192,91 has. Sin embargo, la ANT se encuentra en proceso de caracterización de estos bienes, realizando los estudios para determinar si sobre estos se encuentran asentamientos, si las personas que los ocupan tienen más o menos de una Unidad Agrícola Familiar establecida para la zona y verificando su situación registral y catastral. Por esta razón, esta área sustraída aún no ha ingresado al Fondo de Tierras.

Otro cuello de botella por señalar es la baja disponibilidad de baldíos con condición de adjudicables ingresados a la fecha, pues de acuerdo con el estudio realizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes sobre la estimación del Fondo de Tierras para la RRI, el 67,4% de baldíos potencialmente adjudicables se concentran en Caquetá y Vichada con 1.951.895 has y 1.665.761 has respectivamente (Ibañez, y otros, 2017, pág. 58), y en estos departamentos el área que actualmente ha ingresado al Fondo es muy baja, esto es 41.045 hectáreas.

[11] Baldíos inadjudicables corresponde a parques naturales nacionales, predios seleccionados para planes viales donde se adelanten explotaciones de recursos naturales, sabanas y playones comunales que periódicamente se inunden, y áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.

Lo que quiere decir que es posible que la baja gestión respecto de los procesos agrarios estaría limitando el ingreso de baldíos al Fondo de Tierras.

De otra parte, con respecto al cumplimiento de la entrega de tierras con cargo al Fondo de Tierras, la ANT cuenta con el procedimiento administrativo de registro de Sujetos de Ordenamiento en el RESO, en el que se identifican los requisitos de las familias campesinas y comunidades étnicas que aspiran a programas de acceso y formalización de tierras, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017. En ese sentido, la ANT informó que con corte a marzo 31 de 2019 se encuentran registrados 53.073 sujetos que aspiran a ser inscritos en el RESO y de estos, 45.666 (86%) solicitaron acceder a programas de acceso a tierra y 7.407 (14%) de formalización de la propiedad rural. Ahora bien, de los 45.666 sujetos de acceso ya fueron incluidos 3.381, lo que quiere decir que solo el 7,4 % ha podido continuar con el trámite administrativo de programas de acceso a tierra.

La ANT explica que el bajo porcentaje de sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO a la fecha obedece a las siguientes razones: i) se da prioridad a los predios ingresados al Fondo de Tierra de sujetos en zonas focalizadas en las que se implementa la metodología de barrido predial y con POSPR formulados, sin embargo estos aún no se implementan, ii) el RESO demoró en implementarse y estabilizarse desde el punto de vista tecnológico, iii) la adjudicación a sujetos está supeditada a la identificación jurídica y material de los predios y iv) escaso personal para las jornadas de diligenciamiento del FISO y valoración de inclusión en el RESO.

A la fecha de corte de este informe la ANT reportó que se han formalizado y adjudicado 1.890.287 hectáreas, sin embargo, no reportó cuantas de éstas son hectáreas formalizadas y cuantas adjudicadas, y en reunión sostenida con delegados del sector agropecuario precisó que se encuentra trabajando en las definiciones técnicas y jurídicas de los conceptos de formalización y adjudicación.

Adicionalmente la ANT informó que ha logrado, con cargo al Fondo de Tierras, entregar 253 resoluciones de adjudicación a campesinos sin tierra en 33 predios correspondientes a un área de 1.753 hectáreas, de predios ubicados en catorce municipios de tan solo dos departamentos: Cauca y Córdoba. El mayor número de estas adjudicaciones se hicieron en el 2017 con 1.148,99 has, el 65% del total, en el 2016 378,19 has y en el 2018 225,8363 has, y para el 2019 no se reporta avance a la fecha. En el mismo sentido, y en cumplimiento de uno de los indicadores establecidos en el PMI, se han adjudicado 662,5 hectáreas a mujeres rurales lo que corresponde al 37% del total adjudicado a población campesina.

De igual forma, se han adjudicado 1.998,61 hectáreas que corresponden a las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el periodo comprendido entre el 2016 hasta el 31 de marzo de 2019. El mayor número de adjudicaciones se dio en el año 2017 con una participación del 54% del total del área adjudicada para este fin.

Adicionalmente, con tierra de este fondo, se han adjudicado 502,25 hectáreas para la priorización de la titulación colectiva de Consejos Comunitarios en los departamentos de La Guajira y el Valle del Cauca.

Sin embargo, dada la precisión hecha sobre la falta de claridad en la definición de adjudicación versus formalización está información deberá ser nuevamente validada.

Asimismo, cabe aclarar que para la Procuraduría no es claro si a la fecha las adjudicaciones realizadas de predios con cargo al Fondo de Tierras corresponden a sujetos inscritos en el RESO o si se tratan de casos de descongestión o rezago del INCODER o el INCORA en virtud de la Ley 160 de 1994 y no en el marco del Decreto 902 de 2017, por lo cual solicitamos a la ANT la información desagregada.

Por último, es importante mencionar que uno de los principales factores que estaría obstaculizando la adjudicación de baldíos y bienes fiscales a campesinos sin tierra es la demora en la formulación y puesta en marcha de los POSPR. Entre los procesos que se tramitan a través del procedimiento único es la adjudicación directa de tierras a sujetos inscritos en el RESO. Ahora bien, teniendo en cuenta que solo 12 municipios tienen POSPR aprobados, 7 suspendidos y solo uno en ejecución (Ovejas – Sucre) se puede decir que esta estrategia no está siendo efectiva en materia del trámite administrativo de solicitudes de acceso a la tierra. Los avances hasta la fecha se deben a solicitudes iniciadas por demanda y a casos del rezago transferidos por el INCODER.

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

Otro mecanismo alterno 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.[12]

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: i) Realizó una propuesta de reglamentación del Subsidio, ii) Presentación de los lineamientos del SIAT para el trabajo técnico con la Unidad 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 MinAgricultura, UPRA y ADR y iv) El 30 de abril la ANT presentó las observaciones frente al procedimiento de asignación del SIAT.

Pese a las anteriores gestiones y al impulso que le ha dado el Gobierno Nacional durante el 2019, tras más de dos 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 227 de estos subsidios: 188 en el 2017 y 39 en el 2018.

Asimismo, de acuerdo con el mismo numeral del acuerdo y 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 quedaron tres indicadores relacionados con esta obligación: i) Línea de crédito especial para la compra de tierra ajustada, ii) Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra ajustada y iii) Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.

Este mecanismo de acceso a la tierra ha presentado retrasos en su cumplimiento debido a que, según informa MinAgricultura, se ha venido ajustando y desarrollando las condiciones normativas que garanticen el acceso a este tipo de línea de crédito. En este contexto se aprobaron dos

[12] Artículo 29 del Decreto 902 de 2017.

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 MinAgricultura 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:

| 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 |

La demora, casi tres años después de la firma del Acuerdo de Paz, de la aprobación de la Línea Especial de Crédito por parte de la CNCA obedeció a que el RESO entró en operación tardíamente, pues este registro era una base importante para poder definir las condiciones de la tasa de interés e identificar a los posibles beneficiarios.

## D. Formalización de la mediana y pequeña propiedad rural

El Acuerdo de Paz, en el numeral 1.1.5, establece que el Gobierno Nacional debe formalizar 7 millones de hectáreas en un término 10 años según lo establecido en el PMI, priorizando el proceso de formalización en los municipios PDET.

Entre los tipos de informalidad sobre la propiedad 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 la informalidad radica en la no solicitud 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 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). Sin embargo, de una lectura integral del Acuerdo parecería entenderse que la formalización incluye la adjudicación de baldíos por ocupación previa, al menos para efectos del cumplimiento de la meta de 7 millones de hectáreas.

Así, es importante señalar que no se tiene claridad en cuanto a las cifras de formalización y adjudicación de tierras para el cumplimiento de las metas trazadoras: acceso de 3 millones y formalización de 7 millones. De acuerdo con la información suministrada por la ANT se han formalizado y adjudicado 1.890.287 hectáreas con corte al 31 de marzo de 2019, sin embargo, para tener mayor claridad el sector se encuentra trabajando en las definiciones técnicas y jurídicas de los conceptos de formalización y adjudicación.

En relación con la formalización de bienes privados rurales, con corte al 31 de marzo de 2019, se ha logrado entregar un total de 5.831 títulos en 18 departamentos como se puede apreciar en el mapa a continuación, siendo el departamento del Cauca con el mayor número de títulos y un porcentaje del 38% (2.209), seguido del departamento del Huila con el 19,2% (1.120) y Sucre con la menor cantidad de títulos otorgados (7). La totalidad de títulos entregados corresponden a un área de 7. 374,73 has., Cauca con la mayor participación del 33,2% (2.451 has.) y Santander con el 19,7% (1.454 has.); y por el contrario los predios formalizados en los departamentos de Magdalena, Sucre y Cesar suman tan solo 7 has. formalizadas.

Tabla 4. Estado de formalización de predios rurales

| Departamento | Predios formalizados | Has formalizadas |
|---|---|---|
| Antioquia | 282 | 477 |
| Boyacá | 567 | 689 |
| Caldas | 124 | 122 |
| Cauca | 2.209 | 2.451 |
| Cesar | 53 | 1 |
| Cundinamarca | 111 | 138 |
| Huila | 1.120 | 1.223 |
| La Guajira | 174 | 10 |
| Magdalena | 140 | 6 |
| Meta | 45 | 20 |
| Nariño | 215 | 179 |
| Norte de Santander | 33 | 111 |
| Risaralda | 62 | 19 |
| Santander | 243 | 1.454 |
| Sucre | 7 | 1 |
| Tolima | 272 | 431 |
| Valle Del Cauca | 174 | 43 |
| **Total** | **5.831** | **7.375** |

Fuente: elaboración propia a partir de la información de la ANT 2019

Se resalta que los programas de formalización de la propiedad rural quedaron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, dentro del pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad en la estrategia de "*Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica"* (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 201).

Sobre esto, el Gobierno Nacional se fijó unas metas para el cuatrienio 2019 – 2022 de 24.160 títulos formalizados que otorgan tierras y 24.350 títulos formalizados de predios privados.

De los asuntos a tratar en el procedimiento único para áreas focalizadas, están los procesos de formalización de la propiedad rural sobre baldíos y bienes privados rurales en zonas focalizadas a través de los POSPR en coordinación con los ejercicios de catastro multipropósito. En ese sentido, como ya se mencionó, el bajo nivel de avance de la política de ordenamiento social de la propiedad y los POSPR, los resultados en materia de formalización siguen siendo de solicitudes de los interesados (por demanda) y no bajo el enfoque proactivo por oferta que supone la caracterización real y completa de los predios levantada bajo la metodología del barrido predial. Por esta razón, no se está cumpliendo con uno de los propósitos de la aplicación del procedimiento único en zonas focalizadas de agotar los tiempos y garantizar mayor eficiencia en los procesos de acceso y

formalización de la propiedad, sobre todo cuando se observa que estas solicitudes siguen estando muy rezagadas y los resultados que se muestran corresponden a solicitudes por demanda y descongestión que implican mayores esfuerzos institucionales y de recursos por la complejidad que implica dado la dispersión de los casos por atender.

## E. Jurisdicción Agraria

El Acuerdo de Paz establece la creación de una jurisdicción agraria como mecanismo de resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural. Al respecto, el Gobierno Nacional presentó el pasado 20 de julio de 2018 un proyecto de ley de creación de una especialidad agraria y rural al interior de las jurisdicciones ordinarias y de lo contencioso administrativo[13], por medio de la cual *se modifica la Ley 270 de 1996 estatutaria de la administración de justicia y se establecen mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales*. Sin embargo, de acuerdo con información recibida con posterioridad al corte del presente informe, el proyecto fue retirado y el Ministerio de Justicia está trabajando en la elaboración de un nuevo proyecto, proyecto sobre el cual el Ministerio Público envió oportunamente comentarios.

La Procuraduría reitera la importancia de crear y poner en marcha una jurisdicción agraria y rural con vocación de permanencia, que, de manera eficiente y efectiva, ponga fin a las distintas controversias y litigios que surjan respecto a los derechos de propiedad, posesión, ocupación, uso y tenencia de bienes inmuebles ubicados en suelo rural, así como el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

## F. Catastro multipropósito

El Acuerdo de Paz concibe la formación y actualización del Catastro y el impuesto predial rural, como el medio para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra que permita incrementar el recaudo efectivo del impuesto en los municipios, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y a regularizar con transparencia la propiedad de la tierra.

En cuanto a los avances normativos, el Gobierno Nacional, desde el mes de junio de 2016, expidió el documento CONPES 3859, que describe el catastro como una herramienta que permite identificar, caracterizar y medir con exactitud los predios que componen el territorio, y contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y a establecer la vocación del suelo: "*Una herramienta insustituible de planificación e información para promover el adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio, la restitución y formalización de los derechos de propiedad, y el manejo o reducción de la conflictividad por el uso del suelo, entre otros aspectos*". Además, el 26

[13] http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1123-proyecto-de-ley-001-de-2018

de octubre de 2016 se celebró el convenio número 570 entre SNR, IGAC, ANT y DNP para aunar esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y de articulación interinstitucional con el fin de coordinar acciones para apoyar el proyecto piloto de catastro multipropósito. Este convenio que inicialmente se firmó por dos años, luego fue prorrogado hasta 2020.

Es importante mencionar que el Gobierno Nacional, en el marco del *fast track*, presentó un proyecto de ley sobre el catastro multipropósito, en el cual se planteaba como meta completar el catastro a nivel nacional en 2023. Este proyecto de ley no fue aprobado y a la fecha la reforma normativa para generar algunas de las modificaciones en esta materia no se ha hecho.

Sin embargo, se implementó una prueba piloto que inicialmente se tenía planeado ejecutar en el año 2016 y un escalamiento progresivo entre 2017 y 2023. La estimación de costos que se hizo inicialmente en el CONPES 3859 de 2016 fue de 2,6 billones de pesos para una duración de 7 años.

Inicialmente la fase piloto se pensó para 23 municipios y se esperaba obtener los resultados a finales de la vigencia 2017. No obstante, a la fecha de corte de este informe estos ejercicios se encuentran aún en implementación en nueve de los 23 municipios: Santa Marta (Magdalena), Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia), Puerto Gaitán (Meta), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Puerto Leguizamo (Putumayo) y en Ovejas (Sucre) que lo adelanta el Programa de Tierras de USAID en coordinación con el Gobierno Nacional. Según el DNP estos pilotos han servido como laboratorio de la política para la estimación de los costos, tiempos y condiciones técnicas en cuanto a metodologías y tecnologías usadas. Con posterioridad a la fecha de corte de este informe, en el mes de julio de 2019 se dieron a conocer los resultados sobre estos pilotajes.

Otro avance por mencionar es la formulación del CONPES 3858 DE 2019 por medio la cual se adopta la estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito y se hacen ajustes para la ejecución de la política de acuerdo con la información recabada por los pilotos. En este CONPES se propone 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 área actual, el 5,68 % del territorio nacional con información catastral actualizada al 60 % en 2022, con cobertura de 650 municipios entre los que se priorizarán los 170 PDET, y posteriormente al 100 % de cobertura en 2025. Igualmente, se adoptó el CONPES 3951 de 2018, por el cual se aprueba un crédito por USD$150 millones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para avanzar en la actualización catastral del país.

Por otro lado, la Procuraduría conoció sobre el piloto de catastro multipropósito adelantado por el proyecto tierras de USAID en Ovejas. En este marco, es preciso señalar las siguientes valoraciones positivas y negativas sobre los resultados obtenidos del ejercicio:

- El piloto adelantó una fase de barrido predial masivo en los 11 corregimientos del municipio de Ovejas, en la cual se capturó la información espacial, social y jurídica de 5700 predios rurales, frente a una base histórica de 3.407 reportada por el IGAC anteriormente, aumentando en un 69,09% la base catastral del municipio. Se espera que el IGAC valide esta información, la incorpore y sea utilizada por parte del municipio en las decisiones con implicación tributaria requeridas.
- El piloto combina las gestiones para la actualización del catastro con la recolección de información para adelantar procesos de formalización de tierras privadas y adjudicación de baldíos y algunas gestiones de mediación para la gestión de conflictos sobre tierras en terreno. En la práctica el piloto ha terminado combinando los objetivos del plan de ordenamiento social de la propiedad rural, con los del catastro multipropósito.
- El piloto empezó en el año 2016 con el marco normativo de la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, y enfrentó el cambio normativo que significó el Decreto Ley 902 de 2017 lo que implicó una adaptación a esta modificación. Actualmente está operando con la nueva normativa y es la primera experiencia de implementación de dicho decreto.
- El piloto recopiló y procesó información catastral y aquella relacionada con la tenencia de tierras, no solo en zona rural sino también en áreas urbanas, al tiempo que proporcionó a las agencias gubernamentales de tierras datos más completos y fiables sobre estas. En el caso de predios urbanos, el resultado reportado es que entre 2016 y 2018 se han logrado 513 títulos en predios fiscales urbanos que se entregaron por parte de la Alcaldía de Ovejas, lo cual además ya ha impactado fiscalmente la situación del municipio. El recaudo pasó de 58.700.000 en 2016 y 57.450.000 en 2017 a 155.300.000 en 2018.
- Un importante resultado del proceso, es la contribución para que se abriera en el municipio de Ovejas una oficina municipal de tierras. Esta funciona desde 2016, es un grupo de trabajo que tiene creación mediante decreto de la alcaldía y funciona como una instancia de asesoría y consulta para la ciudadanía. Se valora de manera positiva el que exista esta oficina dedicada al tema, que apunta al fortalecimiento de la capacidad local y a la descentralización de los temas agrarios. Es una buena práctica que podría replicarse, pues no hay ninguna duda de que la falta de institucionalidad capaz de responder a estos trámites y de orientar a la ciudadanía es uno de los graves problemas que tiene el manejo del tema agrario en el país.
- Se logró con un número importante de casos el reconocimiento de colindantes con participación comunitaria, generación de cartografía bajo criterios técnicos y en algunos casos las comunidades por primera vez han recibido una copia del plano de sus predios, lo cual es muy positivo en un país en el que los campesinos nunca han tenido como pagar la topografía de sus predios. Igualmente se pudo evidenciar aplicación de enfoque diferencial

en la atención al público en el marco de los eventos de exposición pública de resultados, donde por ejemplo se da prioridad a mujeres embarazadas o adultas mayores en la atención.

- El ejercicio del piloto implicó la articulación entre nueve instituciones que participan directa e indirectamente del proceso. También implicó prestar atención al tema de desminado humanitario en coordinación con el Ministerio de Defensa, la Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersona y la Infantería de Marina, pues el municipio de Ovejas tenía altos índices de riesgo en esta materia. Uno de los resultados que se atribuye al piloto es que lograron un 100% del municipio libre de minas.
- En lo que se observa y reporta tanto la ANT como el operador del piloto, es claro que este se ha concentrado en los procedimientos de adjudicación de baldíos y formalización de predios privados, y se han relegado a un segundo plano los procesos agrarios, es decir los casos de extinción administrativa, los deslindes, los procesos de clarificación de la propiedad e incluso los casos de adjudicaciones de predios del FNA. Aunque sí se identificaron y se levantó la información catastral y jurídica de predios de FNA en varios de los corregimientos de Ovejas, no es claro que la ANT en efecto los esté tramitando, ni cómo lo estaría haciendo. Esto evidencia que ha puesto el énfasis en la formalización de predios privados y en adjudicación de baldíos, descuidando otras misionalidades de la entidad, que además son precisamente las que más podrían contribuir al objetivo de democratización de la propiedad, al que aspira la política pública de paz.
- Preocupa la excesiva centralización con la que opera la ANT, pues los actos administrativos, las valoraciones y en general toda la gestión se está liderando desde las subdirecciones técnicas de Bogotá. La ANT además sólo tiene presencia en el Caribe en dos oficinas: la Unidad de Gestión Territorial (UGT) de Montería y la de Santa Marta. Dada la dimensión de los asuntos agrarios, no hay duda de lo insuficiente que resultan solo dos oficinas para atender este tema en seis departamentos: Bolívar, Córdoba, Cesar, La Guajira, Magdalena y Sucre.
- No hay hasta el momento ningún resultado con el trámite concluido de formalización. No se han otorgado títulos de propiedad a campesinos ni a ninguna otra persona natural o jurídica en el marco del piloto a través de este modelo de oferta.
- También se levantó información otro tipo de bienes y casos que la ANT debería tramitar pero que prácticamente van a entrar a ser rezago. De acuerdo con el cálculo de USAID, el 47% de la inversión se está convirtiendo en un rezago y ahí están entre otros, los casos de clarificación, de contratos de uso, de Fondo Nacional Agrario y los de predios que se podrían adjudicar a Entidades de Derecho Público.
- Finalmente preocupa que en realidad los predios que serán objeto de titulación corresponden a minifundios, pues su extensión está muy por debajo de la UAF para la zona relativamente homogénea. De acuerdo con USAID, el promedio de extensión de los predios

en el rural disperso es de 10 hectáreas. No obstante, hay predios que ni siquiera alcanzan ese tamaño y que son de menor extensión, principalmente los que quedan en centros poblados que son una buena parte de los que están próximos a formalizarse.

## G. Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental

El Acuerdo de Paz establece la Zonificación Ambiental como herramienta, bajo la responsabilidad de MinAmbiente, que permitirá contribuir a la delimitación de la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y también a consolidar el inventario de baldíos de la nación que sigue siendo una tarea pendiente. Esta zonificación será el insumo para el diseño de planes y programas que promuevan el desarrollo de las comunidades rurales, en particular aquellas que colindan o están dentro de AEIA, y para programas de reasentamiento de población siempre y cuando se identifiquen plenamente la existencia de condiciones de riesgo no mitigable para las poblaciones. Es importante anotar que el indicador establecido para este Plan tenía como fecha de finalización en 2018.

Con el proceso de zonificación el objetivo inicial fue prevalecer las 16 unidades de análisis que esencialmente integran las áreas relacionadas con los PDET, para llegar a mediados del año 2018 a tener priorizados 170 municipios afectados históricamente por el conflicto y que posean grandes recursos naturales. Sin embargo, MinAmbiente a través de la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial (DGOAT) ha llegado a 202 municipios toda vez que el proceso de identificación de áreas se comenzó antes de la priorización de los PDET.

En el marco de esta disposición, MinAmbiente reporta las gestiones adelantadas frente al plan de zonificación ambiental, cuyos resultados se conocerán a finales del mes julio de 2019, y que permitirá lograr tres propósitos: *i)* delimitación de la frontera agrícola, *ii)* proteger las áreas de especial interés ambiental y *iii)* orientar las alternativas productivas sostenibles para las comunidades que colindan con estas áreas. En ese sentido, se han logrado los siguientes avances:

1. Actualización de las AEIA bajo una nueva clasificación y tipología, lo cual permitió la delimitación de la frontera agrícola y precisar las áreas como las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y los ecosistemas estratégicos como paramos, humedales, bosques secos y otros bosques altos densos.
2. Expedición de la Resolución 261 de 2018, por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y la metodología para su identificación.
3. Zonificación ambiental general o indicativa de escala 1 a 100.000 de las 16 Subregiones y 170 municipios PDET.

Pese a que a la fecha de corte de este informe se desconocían los resultados del plan de zonificación, en el marco de los ejercicios de control preventivo realizados a MinAmbiente, se

mostraron algunas cifras que es importante traer a colación en el presente análisis, tales como: El 35% (40 millones de has) del área continental de Colombia (114.074.970 has) es frontera agrícola y el 34,3% (39 millones de has) son áreas zonificadas ambientalmente en las 16 subregiones PDET. También se conocieron las siguientes categorías de uso y actividades compatibles como generación de alternativas de desarrollo para las familias que habitan en las AEIA: i) Protección y uso sostenible de los bosques, ii) Recuperación y uso del bosque, iii) Rehabilitación para uso del Bosque y iv) Producción sostenible de productos del bosque.

En relación con los derechos de propiedad de predios ubicados en Zonas de Reserva Forestal (ZRF), la ANT estableció la figura de contratos de uso con las comunidades que habitan en estas áreas clasificadas tipo B y C, a través del Acuerdo 058 de 2018, que les permitiría acceder a incentivos como créditos u oportunidades de generación de recursos.

La Procuraduría espera que la construcción del plan de zonificación se muestre como un parámetro de ordenación ambiental del territorio, que debe ser acogido como referencia general para las entidades ambientales y territoriales, conociendo que se trabajó con resultados cartográficos a escala 1:100.000 y que constituye una guía para la implementación de los PDET, de los planes nacionales sectoriales (vías, vivienda, salud, educación entre otros); para el ordenamiento y la gestión ambiental de las subregiones y a la ANT para la focalización de áreas susceptibles de acceso y formalización de tierras y la priorización del catastro multipropósito.

## H. 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)[14], 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 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 ese marco, la ANT informa que en las ZRC constituidas focalizó la formalización de la propiedad en las zonas del Valle del Río Cimitarra y Perla Amazónica, a través del convenio de Cooperación Internacional 784 de 2018, mediante el cual se prevé avanzar en los trámites requeridos para lograr la formalización de 1.600 procesos en las dos ZRC, y ha logrado en estas áreas la expedición de 25 resoluciones de adjudicación a Entidades de Derecho Público (EDP). Adicionalmente, durante el 2018, la ANT realizó 5 jornadas de inscripción al FISO en las ZRC de

[14] 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

Guaviare, Pato Balsillas, Cabrera, Sur de Bolívar y Valle del Río Cimitarra, inscribiendo a 475 familias, de las cuales 349 son mujeres cabeza de hogar.

Respecto de las acciones adelantadas para dar continuidad a los procesos de constitución de ZRC y apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación reporta los siguientes resultados:

- Culminación del trámite requerido y radicó ante Consejo Directivo de la ANT los proyectos de acuerdo para la constitución de la ZRC de Sumapaz (25.318 Has) ubicada en la localidad 20 de la ciudad de Bogotá. No obstante, es necesario ajustar nuevamente el Plan de Desarrollo Sostenible de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Resolución 1434 de 2017 de MinAmbiente, mediante la cual se realizó la delimitación del páramo Cruz Verde de Sumapaz, y según un concepto emitido por la UPRA se consideró la no pertinencia de la constitución de la ZRC hasta tanto no se hiciera dicho ajuste.

- En cumplimiento a la sentencia T-052 de 2017, en lo que respecta a la ZRC del Catatumbo, generó los espacios necesarios para la instalación de la mesa consultiva de concertación entre la asociación campesina ASCAMCAT y la comunidad indígena Barí con el propósito de lograr un acuerdo frente a las aspiraciones territoriales de ambos actores en el territorio. Adicionalmente la ANT participó en la modulación de la sentencia la cual es realizada por el Tribunal Superior de Cúcuta. Además, desarrolló 5 sesiones técnicas para analizar, evaluar y validar los avances con el fin de determinar los elementos requeridos y necesarios para complementar los componentes que conforman el Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC del Catatumbo - Polígono Sur.

- A través de la adición del convenio 556 de 2017, suscrito con la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, se iniciaron las acciones encaminadas a la obtención de información para la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible en las ZRC de Pradera (Valle del Cauca) y Santa Rosa (Cauca), en las cuales se inició el trámite. Adicionalmente, bajo el mismo convenio se avanzó en la realización de la preconsulta con las comunidades étnicas en la Zona de Reserva Campesina de los Montes de María.

- Se constituyó una ZRC en la región de los Montes de María en un área aproximada de 44.483 hectáreas en parte de los municipios del Guamo, Córdoba, Zambrano y San Juan Nepomuceno.

- Priorización de 1.600 solicitudes en curso para el proceso de formalización de la propiedad en las ZRC

- Dos resoluciones de apertura de nuevos procesos de constitución en las ZRC de Pradera (Valle del Cauca) y Santa Rosa (Cauca).

- En lo que respecta a la ZRC de Santa Rosa, la ANT analizó y evaluó la información correspondiente al Plan de Desarrollo Sostenible con el fin de complementar la información requerida por la entidad, dicho concepto fue presentado en la sesión de consulta previa con las comunidades étnicas desarrollada los días 24 y 25 de mayo de 2019, del mismo modo se suscribió la matriz de acuerdos e indicadores de cumplimiento los días 5 y 6 de julio con los líderes del municipio de Santa Rosa (Cauca).

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- 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, no tienen ficha e indicador en el SIIPO, lo que dificulta el seguimiento oportuno de estas obligaciones. Aunado a esto, el PND 2018-2022 estableció dos indicadores relacionados en materia de acceso uno y otro de formalización de propiedad privada, pero con metas cuya unidad de medida está dada en número de títulos y no en hectáreas.
- La Política de Ordenamiento Social de la Propiedad busca fomentar la *distribución equitativa y el acceso a la tierra, y la seguridad de la propiedad rural* en zonas focalizadas, a través de los POSPR y la aplicación del procedimiento único bajo la metodología del barrido predial. Los avances en esta materia son insuficientes, toda vez que desde el 2017 que inició la política se han focalizado un bajo número de municipios en todo el territorio nacional, solo 12 de tienen POSPR formulados y aprobados, 7 están suspendidos por razones de seguridad y disponibilidad presupuestal, y solo en un municipio (Ovejas – Sucre) está en fase de implementación.
- De acuerdo con la información suministrada por la ANT se han formalizado y adjudicado 1.890.287 hectáreas con corte al 31 de marzo de 2019, sin embargo, no existe una cifra cierta para cada uno de las metas trazadoras del plan marco pues el sector se encuentra trabajando en las definiciones técnicas y jurídicas de los conceptos de formalización y adjudicación. Adicionalmente no es claro si en la cifra de adjudicaciones que maneja el Gobierno desde

2017 se están incluyendo exclusivamente actos administrativos emitidos con posterioridad a la firma o también notificaciones de actos administrativos previos a la firma.

- A pesar de que al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral ha ingresado poco más de 500 mil 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, existe una baja gestión en cuanto al trámite de procesos agrarios de recuperación de tierras en favor de la nación como la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, procesos de extinción administrativa de dominio, deslinde y clarificación de la propiedad, así como en las solicitudes de sustracción de tierras en Zonas de Reserva Forestal. Esto incide en el bajo cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-488 de 2018 en materia del plan de clarificación y recuperación de baldíos ordenado por la Corte Constitucional.
- Si bien existe un número considerable de hectáreas en el Fondo de Tierras de la RRI, estas se concentran en un alto porcentaje en el departamento de Bolívar, casi la mitad del área ingresada (47%). Esto quiere decir que, en las demás zonas, incluso las zonas PDET con alta desigualdad en la tenencia de la tierra y afectación del conflicto armado, el avance de entrega de predios será insuficiente por su baja disponibilidad.
- La puesta en marcha del RESO sin duda constituye un avance fundamental pues permite identificar los eventuales beneficiarios de la política de acceso y formalización de tierras. No obstante, la gestión de la ANT ha sido baja en cuanto a la inscripción de sujetos de ordenamiento en el RESO, pues solo se han inscrito efectivamente el 7,4% de los cerca de 46 mil personas que a la fecha de corte de este informe habían iniciado el trámite para su inscripción en el RESO como aspirantes a programas de acceso a la tierra. A esto hay que agregar que hay una amplia demanda a la ANT de jornadas de inscripción en el RESO que no han sido atendidas por limitaciones de recursos y personal.
- 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.
- MinAgricultura 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.
- La demora en los procesos de formulación, ejecución y actualización de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, los cuales suponen un cambio de la metodología de la ANT para atender las solicitudes acceso y formalización, a través del procedimiento único, ha paralizado la actuación administrativa de la ANT para el cumplimiento de las disposiciones del punto 1.1 del Acuerdo Final.
- Las demoras en la formulación y puesta en marcha de los Planes Nacionales contemplados en el punto 1 del Acuerdo, en particular de los Planes relacionados con la adecuación de

tierras, el desarrollo social en particular el plan nacional de vivienda rural, y los planes sobre crédito, asistencia técnica, subsidios, generación de ingresos y mercadeo y comercialización, son un obstáculo para garantizar la apuesta del Acuerdo por un "Acceso Integral".

- El Proyecto de ley para cumplir con el compromiso contenido en el Acuerdo de crear una Jurisdicción Agraria se encuentra nuevamente en elaboración por parte del Ministerio de Justicia.
- La Procuraduría resalta 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, pasando del área actual del 5,68% al 60% en el 2022, incluyendo los 170 municipio PDET. Asimismo, el CONPES 3951 de 2018 por el cual se aprueba un crédito por USD $ 150 millones con el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para este propósito.
- Para la Procuraduría preocupa que a casi 3 años de firma del Acuerdo de Paz no se tenga el Plan de Zonificación Ambiental pues este constituye un elemento importante para la definición de la frontera agrícola, la identificación de baldíos de la nación y para generar oportunidades económicas para las personas que colindan o habitan en áreas de especial protección ambiental. Pese a los esfuerzos y los pilotos realizados se requiere este plan con alcance a nivel nacional, para que se avance también en los programas de acceso, formalización y uso de tierras.
- 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.

## B. Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional y en particular a la ANT acelerar el proceso de adjudicación y formalización de pequeña y mediana propiedad para lo cual solicitamos:
    - Estudie la viabilidad de levantar las suspensiones de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, teniendo en cuenta que ya completan 10 meses y la medida era provisional.
    - Hacer la revisión de los lineamientos actualmente vigentes sobre la formulación de los POSPR, restricciones y condicionantes en el entendido de que se trata de una Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que debe ser INTEGRAL y no solamente un plan de formalización.

    - Definir un cronograma con recursos para la formulación e implementación del POSPR en el resto del país priorizando los municipios PDET.
    - Agilizar el trámite de estudio e inclusión en el RESO de las solicitudes de los aspirantes de acceso a tierras.
- A la ANT agilizar el trámite de saneamiento de la totalidad de predios transferidos por la ANT del Fondo Nacional Agrario por el INOCODER en liquidación y en las más de 14.000 hectáreas producto de los procesos de sustracción de reserva forestal, que aún no han ingresado al Fondo de Tierras.
- A la ANT 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 ANT 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.
- A la ANT organizar, preparar y presentar la información de sus resultados de gestión de manera clara y precisa, diferenciando los tipos de procedimientos y el avance en cumplimiento de las metas trazadoras. En particular definir los conceptos de formalización y adjudicación de cara a la implementación del Acuerdo
- Al 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.
- A la ANT y la Superintendencia de Notariado y Registro trabajar en estrategias concretas para la sostenibilidad de la formalización. Si bien hay una preocupación por la sostenibilidad de la formalización hacia el futuro y la necesidad de trabajar en términos de los cambios culturales asociados, no hay evidencia de acciones concretas en esta materia. Igualmente se recomienda a la ANT no olvidar la imposición de la restricción a las transferencias por 7 años de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Paz.

# Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

## Avances y dificultades

### A. Proceso participativo

El proceso de planeación participativa puesto en marcha para la formulación de los PATR no tiene antecedentes de igual dimensión en el país. En ese sentido, la Procuraduría reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional, en particular de la ART, por avanzar en esta necesaria e importante apuesta por transformar las condiciones de vida de la población rural y contribuir al cierre de brechas entre el campo y la ciudad.

Este proceso agrupó diferentes actores del territorio: hombres, mujeres, víctimas, campesinos, indígenas, afrocolombianos, autoridades locales de los 170 municipios priorizados; en diferentes niveles del ordenamiento, desde las veredas, pasando por los municipios y departamentos, hasta llegar a las 16 subregiones. Así, se construyeron los Pactos Comunitarios (en el nivel veredal), proceso que se desarrolló durante toda la vigencia 2018, y los Pactos Municipales que empezaron a culminarse en junio de 2018 con la firma del Pacto Municipal de Cantagallo, Sur de Bolívar-, los cuales contienen una aproximación a la visión del territorio, oportunidades y problemáticas, así como iniciativas clave. A partir de ellos, se formuló el PATR en el nivel subregional, la primera subregión que contó con PATR fue Sur de Bolívar, aprobado el 01 de agosto de 2018.

Como resultado del proceso participativo, la ART reunió a más de 200.000 representantes de organizaciones campesinas, sociales, víctimas, mujeres, comunidades LGBTI, autoridades étnicas, empresarios locales, academia, alcaldías, gobernaciones, y demás actores, en distintos momentos de la ruta, con quienes se recogieron alrededor de 33.000 iniciativas (contenidas en los pactos municipales y subregionales), encaminadas a estabilizar y transformar estos territorios que requieren de una intervención urgente por parte del Estado (Agencia de Renovación del Territorio, 2019). Adicionalmente, a juicio de la Procuraduría, el proceso contribuyó a visibilizar la presencia de las entidades del Gobierno, a concientizar a las comunidades sobre la posibilidad de demandar la garantía de sus derechos y principalmente a dar voz a comunidades históricamente excluidas de la participación como efecto de la persistencia del conflicto en sus territorios.

No obstante, al analizar las iniciativas recogidas se puede afirmar que no todas son viables o lo suficientemente concretas para ser materializadas en proyectos; por ejemplo: “Cumplimiento de las responsabilidades del SNARIV”, “Formular la Política Pública Discapacidad e Inclusión Social”, “Garantizar la asignación de recursos para la implementación del PAT”, “Que los grupos armados respeten la soberanía e independencia de los pueblos indígenas”. Los PDET se concibieron en el Acuerdo de Paz como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la RRI en unas

regiones priorizadas, sin embargo, el proceso participativo no contó previamente con la oferta sectorial, la estimaciones de techos presupuestales o el acompañamiento técnico constante de los distintos sectores, ni de las autoridades ambientales, especialmente en las fases previas a las subregionales, para que evaluaran en el desarrollo de este proceso la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad.

En su elaboración, los PATR carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos. Por consiguiente, la Procuraduría ha advertido de manera reiterada que es necesario definir estos elementos, así como los mecanismos de implementación, este proceso debería ser guiado por expertos en planeación e involucrar necesariamente a las autoridades locales y a los sectores gubernamentales responsables de la ejecución. Según lo planteado en el PND 2018 – 2022, se espera que este proceso se dé en el marco de la Hoja de Ruta Única.

Adicionalmente, la Procuraduría ha venido manifestado al Gobierno que los retrasos en los estudios para estructurar, viabilizar y ejecutar las iniciativas de los PATR, han generado la pérdida de confianza en el proceso e incertidumbre frente a la implementación de los PDET, en lo cual coincide con lo manifestado por la CGR (Contraloría General de la República, 2019, pág. 205).

En línea con lo anterior, a juicio de la Procuraduría, la ART no logró garantizar en todos los casos la participación efectiva de todos los actores interesados en la formulación de los PDET como las entidades de Gobierno, sector privado, empresarios y entidades territoriales. Adicionalmente hemos venido llamando la atención sobre la limitada inclusión del enfoque reparador en los PATR, ya que en primer lugar en la formulación de los PATR no se tuvo como base los compromiso asumidos por el Estado en los planes de retorno o de reparación colectiva a manera de ejemplo, y en segundo lugar por la escasa de participación de las personas en su condición de víctimas en la formulación del PDET y sus instancias legitimas de representación como son las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV). Cabe mencionar que, a juicio de la Procuraduría, la construcción integral, estratégica e incluyente de la visión territorial habría requerido de un tiempo mayor y diálogo entre sectores con apuestas de desarrollo diferentes.

Teniendo en cuenta que uno de los criterios de priorización de las subregiones PDET fue el grado de afectación derivado del conflicto armado interno, la ART pudo haber tenido una mayor articulación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV), de manera que las medidas contenidas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), los Planes de Retorno y Reubicación y los Planes de Acción Territorial (PAT) se armonizaran con las iniciativas de los PATR. De igual manera, con los representantes del PNIS para la armonización con las iniciativas de los PISDA. Efectivamente, las

iniciativas de los PATR, presentan pocas coincidencias en el nivel veredal con las medidas de los PIRC, Planes de Retorno y Reubicación y PISDA, como se amplía más adelante.

Finalmente, aunque durante las fases de formulación de los PATR, la ART no hizo público el resultado de estos ejercicios, a la fecha de corte de este informe se estaban publicando los PATR de las 16 subregiones en la página web de la entidad, así como lo recogido en las fases veredal y municipal. Desde la Procuraduría se ha insistido en dar acceso público a esta información dado que legitima el proceso para las comunidades rurales que participaron, además de facilitar el ejercicio de control social y veeduría comunitaria.

## B. Pequeñas Infraestructuras Comunitarias (PIC) – Obras PDET y Plan 50/51

La Procuraduría reconoce las obras PIC (ahora llamadas obras PDET) y el plan 50/51, como una de las maneras más efectivas y rápidas para visibilizar la trasformación y estabilización de las regiones, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y, como un ejercicio inclusivo que ha escuchado y priorizado las necesidades del territorio.

Las PIC – Obras PDET, fueron concebidas en el corto plazo como una estrategia de la ART para atender las principales necesidades de las comunidades rurales que vivían en lugares cercanos a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y las zonas afectadas por cultivos de uso ilícito, para mejorar su calidad de vida y fortalecer las organizaciones comunitarias. Por su parte, el Plan 50/51 buscaba el mejoramiento de 50 kilómetros de vías terciarias en 51 municipios, para una meta de más de 2500 km de vías mejoradas.

A la fecha, las PIC se han desarrollado en tres fases: las fases 1 y 2 cuentan actualmente con 1.237 proyectos en total, de los cuales 622 están terminados, 185 en ejecución, 328 por iniciar ejecución y 102 en estructuración[15]. Para la fase 3, ya se realizaron 356 talleres en donde se recopilaron 2.799 iniciativas que aún no se han empezado a ejecutar.

El Plan 50/51, ya se ejecutó en su totalidad logrando el mejoramiento de 2.302 kilómetros de vías terciarias en 49 municipios. El Plan no pudo ser ejecutado en Anorí y Puerto Leguízamo; en el primero en razón a que el municipio no se acogió a los pliegos tipo diseñados para este proceso, en el segundo por incumplimiento del contratista. Ambos contratos se encuentran en proceso de liquidación.

La Procuraduría realizó seguimiento a las PIC y el Plan 50/51 impulsando ante las entidades competentes y los contratistas las actividades necesarias para cumplimiento de los cronogramas establecidos. Asimismo, solicitó el apoyo de los Personeros municipales para la verificación *in situ* del

[15] Tomado de: http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/, con fecha de actualización 14/06/2019.

cumplimiento de estas estrategias. A partir de este seguimiento y una evaluación cualitativa de las PIC realizada por ART[16], con el auspicio del programa Colombia Transforma de USAID, se resaltan los siguientes puntos positivos:

- La llegada a comunidades que tenían débil presencia institucional, ha permitido aumentar la confianza.
- A través de la participación de las organizaciones comunitarias se han fortalecido las capacidades en la ejecución de las obras.
- A través de la apropiación y conciencia de lo que pueden hacer por sus comunidades, se han aumentado las capacidades de las organizaciones comunitarias
- Se ha evidenciado el liderazgo y sentido de pertenencia de las organizaciones comunitarias.
- Se ha propiciado la articulación y comunicación entre veredas de los mismos territorios, apoyándose entre sí para lograr un mismo fin.
- Se han empoderado los líderes y lideresas y las veedurías ciudadanas en las transformaciones de sus territorios.

Por otra parte, se resaltan las siguientes dificultades:

- El cambio de denominación de este tipo de obras PIC a obras PDET, ha generado en las comunidades confusiones que a la fecha no han sido aclaradas por la ART. En consecuencia, falta claridad respecto a la manera en que éstas se articulan con las iniciativas establecidas en los Pactos Municipales del PDET, teniendo en cuenta que fueron realizadas en dos momentos diferentes, lo que ha derivado en una percepción de la comunidad que son lo mismo y no se va a cumplir con las iniciativas de los PDET que van más allá de las PIC.
- Las alcaldías no siempre cuentan con información completa sobre la ejecución de los proyectos de PIC, ahora obras PDET, lo que dificulta la verificación por parte del Ministerio Público en territorio, en particular a través de las personerías municipales.
- Existen debilidades en la conformación formal de las veedurías en los territorios intervenidos, lo que resta fortaleza al proceso de seguimiento de estas estrategias. Igualmente, el Instituto Kroc (2019, pág. 40) llama la atención sobre la falta de coordinación y organización de los espacios de veeduría ciudadana en los que la ART y las autoridades den cuenta a la ciudadanía sobre el avance y usos de los recursos destinados a los PDET. Esto ayudaría a disipar dudas sobre la disponibilidad de los recursos necesarios para implementarlos.
- Adicionalmente, los líderes y lideresas están enfrentando difíciles condiciones de seguridad, lo que impide darle continuidad a la labor de seguimiento y control social. Según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en el primer semestre de 2019 comparado con el mismo periodo de 2018, aumentó un 160% las amenazas contra líderes sociales, mientras que los homicidios

[16] Para la evaluación se realizaron 79 entrevistas y 14 grupos focales donde se recolectó la información de la fase 1 de PIC en 10 municipios. Asimismo, para la fase 2 de PIC, se realizaron 52 observaciones de los oficiales de monitoreo y evaluación del programa en actividades relacionadas con PIC y PDET, en tres departamentos.

disminuyeron el 16%. 49% de los homicidios fueron en contra de líderes comunitarios, la mayoría miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC), 52% de los homicidios de líderes ocurrieron en 4 departamentos que contienen municipios PDET: Cauca, Antioquia, Nariño y Norte de Santander (2019). Si bien, como se detalla en la sección del punto 2, existe un amplio desarrollo normativo para la prevención y protección de los líderes sociales, la respuesta estatal aún no tiene la efectividad, ritmo y resultados esperados.

- Las difíciles condiciones de seguridad en las zonas intervenidas de algunos municipios, han impedido al Ministerio Público (personerías municipales) la verificación física de las obras.

## C. El PDET en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (PND) (Departamento Nacional de Planeación, 2019), el Pacto por la Construcción de Paz prioriza los 170 municipios PDET. Asimismo, estos municipios se usan como una capa de focalización territorial en instrumentos y estrategias de otros Pactos. Lo anterior, basado en un diagnóstico que muestra que estos municipios son estratégicos por presentar menores desempeños que el promedio nacional en indicadores que miden aspectos económicos, sociales, ambientales, institucionales y de seguridad. Resalta entre las estrategias que focalizan los PDET, la actualización del catastro multipropósito en la totalidad del área geográfica de estos municipios. Por otra parte, fenómenos como la deforestación y la presencia de cultivos de uso ilícito se concentran de manera tan importante en los municipios PDET que las estrategias para enfrentarlos, por defecto se focalizan en estos territorios.

No obstante, no es posible identificar la focalización de estos municipios, de manera directa, en todos los pactos y metas asociadas en el PND. Tal es el caso de las estrategias i) la implementación de instrumentos para reducir el riesgo de fracaso, promover la formalización, agregar valor e impulsar la comercialización; ii) prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas y protección al adolescente trabajador y; iii) la ampliación del Sistema de Inspección Móvil; contenidas en la línea de “Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos”: Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.

De igual forma, el PND establece metas de reducción de pobreza en los municipios PDET y metas en temas relevantes como vivienda, acceso a agua potable, riego y drenaje, red vial terciaria y servicio de extensión agropecuaria. Para las metas de pobreza se usó una línea de base representativa para el conjunto de los 170 municipios PDET, el seguimiento de este indicador depende del levantamiento de información asegurando la comparabilidad con la línea de base. Sin embargo, algunos de los compromisos clave de los Planes Nacionales de la RRI contenidos en el PMI, no cuentan con metas para los municipios PDET. Por ejemplo, en el PND no se registra la priorización de estos municipios en temas relacionados con los Planes Nacionales de comercialización, generación de ingresos, formalización de la propiedad rural, salud, educación y derecho a la alimentación; así como en materia de acceso a tierras.

Por otra parte, se reconoce la inclusión de la Hoja de Ruta Única[17] en el articulado del PND como una herramienta con potencial para impulsar la implementación de las iniciativas de los PDET y de otras agendas de planeación derivadas del Acuerdo de Paz (Congreso de la República de Colombia, 2019). Este artículo establece que los proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales, en concordancia con el artículo 252 de la mencionada Ley. En los pactos por la productividad y la equidad de las regiones, también se resalta la importancia de la articulación con las estrategias del Pacto por la Construcción de Paz y, en algunas de las regiones, con los ejercicios participativos de los PDET. No obstante, no es clara la relación que existe entre los objetivos y metas de los pactos regionales y las iniciativas de los PDET, ni los compromisos del PMI. En general, no se hace explícita la manera en que los instrumentos de planeación del Pacto por la Construcción de Paz, se recogen en los Pactos regionales.

Por otra parte, el artículo de la Hoja de Ruta Única establece que habrá una intervención coordinada de los planes para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), creadas mediante la Ley 1941 de 2018, en tanto, deberán coordinarse con la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y construirse a partir de los resultados de los procesos participativos de los PATR en los territorios donde coincidan con los PDET. Las ZEII buscan una intervención integral que incluya la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección de la población en regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional. A juicio de la Procuraduría la intervención integral que contempla las ZEII debe acoger las iniciativas que resultaron de los ejercicios participativos del PDET para tener intervenciones articuladas y que den respuesta a las necesidades que las comunidades ya identificaron. Asimismo, es importante que la articulación se dé tanto en el componente de servicios sociales como en el de medidas para la protección de la población. Si bien podría afirmarse que las iniciativas de los PATR se concentran en los servicios sociales, también hay iniciativas relacionadas con intervenciones para la seguridad y protección de las poblaciones, por ejemplo: i) la implementación de programas integrales de prevención, seguridad y protección para comunidades y organizaciones en los territorios, ii) tener presencia permanente de la fuerza pública en las comunidades rurales y vías de acceso a los municipios, iii) poner en funcionamiento Comandos de Acción Inmediata (CAI) móviles de la policía en zonas rurales, iv) fortalecer los consejos de seguridad y convivencia ciudadana, vi) medidas de prevención y protección a líderes, lideresas, defensores y defensoras de los derechos humanos, funcionarios y organizaciones sociales, entre otras.

[17] La ley 1941 de 2018 "por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014", establece que en la Hoja de Ruta Única se articulará 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 Naciones Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI).

Además, sin una intervención coordinada para la protección de la población, desde la Procuraduría se considera que no es posible generar las condiciones que habiliten la implementación del PDET. En efecto, según Llorente, Garzón y Bernal (2018) el país se encuentra en una situación de emergencia en la cual el Estado no cuenta con las capacidades para cumplir responsabilidades básicas para garantizar la seguridad y la justicia, estas condiciones no permiten avanzar decididamente en la construcción de paz. Por ello, los autores recomiendan que la estabilización como un primer paso de la transición hacia la paz, contenga intervenciones que generen oportunidades de desarrollo, y al mismo tiempo protejan a las poblaciones y generen vínculos de confianza entre las instituciones y los ciudadanos, mitigando el riesgo de reactivación del conflicto (Llorente, Garzón, & Bernal, 2018). Asimismo, Garzón y Silva (2019, pág. 4) advierten que posterior a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC, hubo un descenso en los indicadores de seguridad; sin embargo, actualmente la confrontación armada continúa con mayor intensidad en el Catatumbo, Norte del Chocó, Bajo Cauca, Sur de Córdoba y Tumaco. Estas regiones coinciden en su mayoría con los municipios PDET. Garzón y Silva (2019, págs. 6,11,12) encuentran que, si bien la mayor parte de las acciones son de bajo esfuerzo militar, el proceso de expansión e incursión a nuevas zonas ha generado enfrentamientos entre los grupos armados ilegales, incrementando el impacto humanitario, el reclutamiento forzado, la extorsión, el desplazamiento forzado, el confinamiento, amenazas a líderes sociales y las víctimas de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). Es así que el contexto de inseguridad dificulta la transformación de las condiciones de vida de los habitantes del campo a través de la satisfacción de las necesidades recogidas en los PATR, por eso es primordial tener en cuenta este componente en la Hoja de Ruta Única.

Igualmente, está pendiente un mayor desarrollo y claridades sobre la puesta en marcha de la Hoja de Ruta Única. Según información remitida por la Consejería para la Estabilización y Consolidación a la Procuraduría, esta entidad, junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la ART se encuentran en etapa de definición y reglamentación del mencionado artículo. Desde la Procuraduría se considera fundamental que esta Hoja de Ruta impulse la implementación de las iniciativas de los PATR en articulación con otras agendas de planeación e intervención del territorio como son los PIRC, Planes de Retorno y Reubicación, PISDA, PAT, ZEII, Planes de Desarrollo y 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. También es importante tener claridades sobre cuál será el rol de las comunidades y las autoridades locales en la Hoja de Ruta Única; 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 la formulación de esta Hoja de Ruta Única.

De igual modo, se llama la atención sobre la necesidad de socializar los avances de la Hoja de Ruta Única a nivel territorial, garantizando la participación de las comunidades, de manera que se afronte la incertidumbre frente a la articulación de este instrumento con los PDET, la viabilidad, priorización ejecución y seguimiento de las iniciativas, además de la necesidad de articulación con los gobiernos locales. La Procuraduría coincide con la identificación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019, pág. 26) en dos elementos clave en el proceso de construcción de la Hoja de Ruta Única: el respeto de los pactos concluidos con las comunidades y la adecuada coordinación con las autoridades territoriales.

A continuación, se presenta un análisis de las iniciativas de los PATR que derivan en recomendaciones para la Hoja de Ruta Única.

## C.1. Análisis de las iniciativas de los PATR

A partir de información proporcionada por ART, en los pactos municipales[18] y subregionales se recogió un total de 32.808 iniciativas: 31.630 (96,4%) corresponden a la fase municipal y 1.178 (3,6%) al nivel subregional, agrupadas en ocho pilares. Además de lo anterior, se considera positivo que, según cifras reportadas por ART, existe una alta proporción de coincidencia entre las iniciativas de los PATR y los productos de la Metodología General Ajustada (MGA), siendo el pilar de "salud rural" el de menor coincidencia (ver Gráfico 1). Esto quiere decir que existe una alineación con los productos que las distintas entidades usan para formular sus proyectos de inversión; en otras palabras, los productos definidos en los PATR están siendo considerados por las entidades públicas dentro de sus instrumentos de planeación y por lo tanto es posible hacer seguimiento a su implementación a través de los sistemas oficiales que se usan para este fin.

Tal como se muestra en el Gráfico 1 los pilares con mayor número de iniciativas fueron el de "educación rural y primera infancia" y "reactivación económica y producción agropecuaria". Durante el proceso participativo, se clasificaron de manera indicativa las iniciativas en aquellas de gestión y las que derivarán en un proyecto; es decir, las que impliquen la estructuración, formulación y financiación de un plan o idea. Se considera pertinente revisar esta clasificación dado que varias de las iniciativas clasificadas como "gestión" tendrán necesariamente que derivar en un proyecto con

[18] Incluye los 170 municipios del Decreto 893 de 2017 y 6 sujetos de concertación: (i) Asociación de autoridades indígenas Yukpas Sekeimo, (ii) Cabildos Sierra Nevada de Santa Marta, (iii) Catalaura Barí, (iv) Concertación Morichal Viejo, (5) Mesa de Concertación Departamental del Caquetá, (6) Motilón Barí.

atributos como vinculación de recursos públicos, actividades limitadas en el tiempo y creación de valor[19].

Para ilustrar la pertinencia de revisar la clasificación entre "gestión" y "proyecto", a continuación, se profundiza en los pilares con mayor proporción de iniciativas de gestión que son "ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo" con cerca del 70% y "reconciliación, convivencia y construcción de paz" con 63%. En el caso del pilar de ordenamiento se encuentra que las iniciativas de gestión corresponden al acceso al Fondo de Tierras para la entrega gratuita de predios y la formalización (aproximadamente 20%[20]), constitución y saneamiento de resguardos (aproximadamente 13%), legalización de predios para la construcción de bienes públicos como escuelas, acueductos, placas deportivas, centros de salud y vías (aproximadamente 6,5%), créditos y subsidios para el acceso a tierras (aproximadamente 6%), restitución de tierras (aproximadamente 5%), entre otros. Respecto al pilar de reconciliación, entre las iniciativas de gestión resaltan el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la justicia; en particular, el fortalecimiento de las guardias de los pueblos y comunidades étnicas (aproximadamente 19%), impulso a las medidas de reparación individual y colectiva a las víctimas del conflicto armado (aproximadamente 14%), promoción de la participación ciudadana y fortalecimiento de organizaciones comunitarias (aproximadamente 12%). La ART ha informado a la Procuraduría que se encuentra liderando un ejercicio de revisión con las entidades responsables de la oferta sectorial, de la clasificación entre "gestión" y "proyecto", así como la viabilidad jurídica y técnica de las iniciativas y, las posibles fuentes para su financiamiento.

Por otra parte, en el Gráfico 1, se muestra el ejercicio de relación directa entre las iniciativas de los PATR y los indicadores del PMI remitido por ART. El pilar con más alta coincidencia es "Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural" con un 99,7%, mientras que con un 31,8% el pilar de "Reconciliación, convivencia y construcción de paz" es el que presenta menor coincidencia. El bajo nivel de relación en este último pilar puede explicarse porque no coincide con los pilares del PMI para el punto de RRI; sin embargo, coincide con los compromisos del PMI en otros puntos del Acuerdo, en particular el punto 2 y el capítulo étnico. Entre las iniciativas de este pilar que no están directamente relacionadas con alguno de los indicadores del PMI según información remitida por ART, resaltan: i) la infraestructura y dotación de espacios comunitarios, ii) centros de memoria histórica y albergues;

[19] Según el Departamento Nacional de Planeación, un proyecto de inversión pública se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población. Contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente estos recursos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. Éste plasma el proceso de creación de valor. Tomado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Definiciones%20Unificadas%20%20Version%202.pdf.

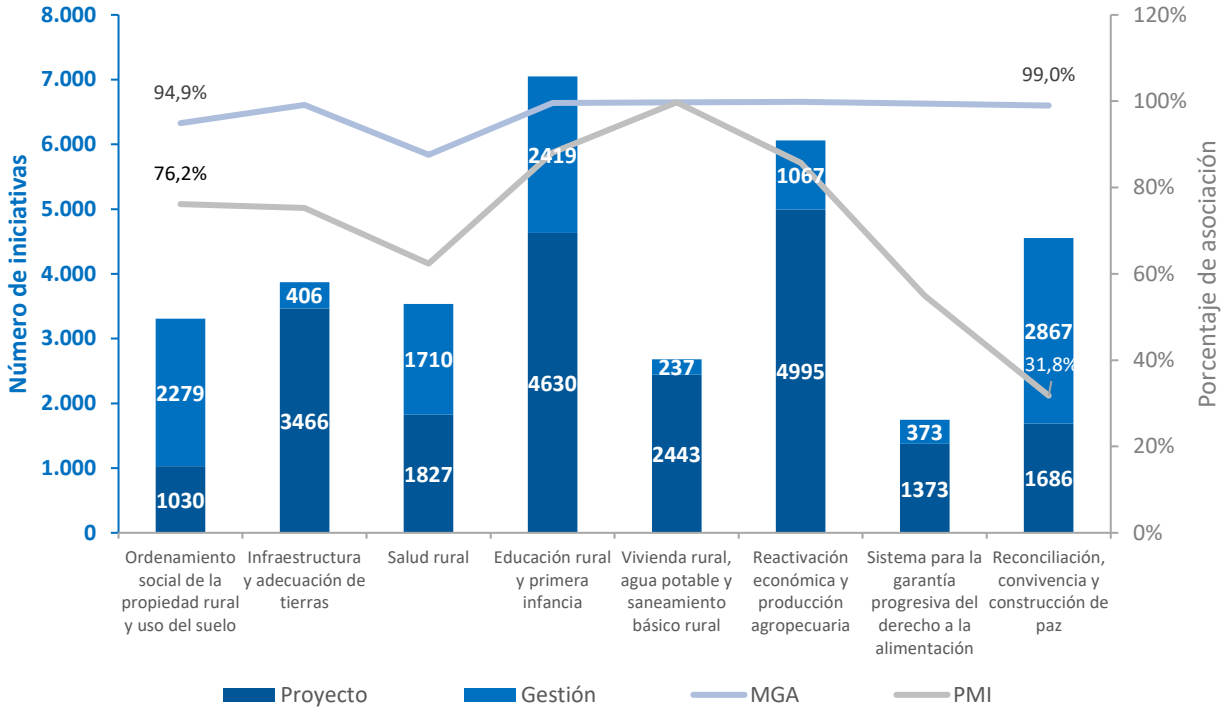
[20] Para el cálculo de estos porcentajes se usa como insumo el cruce que realizó ART de las iniciativas de los PATR con los productos de la Metodología General Ajustada (MGA).

iii) apoyo a comunidades étnicas en procesos como el registro y reconocimiento, iv) fortalecimiento interno de capacidades, en particular de las guardias indígenas y gobierno propio, cumplimiento de la concertación y consulta previa; v) promoción de la participación ciudadana incluyendo el fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias, con enfoque diferencial y de género, formación y vi) apoyo a líderes comunitarios, conformación de veedurías ciudadanas y fortalecimiento de las mesas de víctimas. Estas iniciativas tienen en común su relación con otros puntos del Acuerdo de Paz que presentan un bajo nivel de avance en su implementación como es el punto 2.

Entre los pilares de la RRI, los que presentan un menor número de indicadores del PMI directamente relacionados con las iniciativas de los PATR, según información remitida por ART son: "Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación" seguido de "Salud rural", "Infraestructura y adecuación de tierras" y "Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo". En estos pilares aparecen con mayor frecuencia iniciativas relacionadas con los siguientes productos: medicina tradicional y sistemas de salud propios; programas de alimentación y nutrición, primordialmente para niños, niñas, madres gestantes y lactantes, personas con discapacidad, y adultos mayores; programas de atención integral a personas con discapacidad y adultos mayores; actualización de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y catastro; ampliación de cobertura de telefonía móvil e internet; construcción de puentes peatonales; fortalecimiento de los procesos de restitución de tierras y aumento de la cobertura de aseguramiento en salud.

El PMI según el Acuerdo de Paz y el CONPES 3932, es la guía para la implementación en un horizonte de 15 años y es la base para la articulación con los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo Territorial y herramientas de programación presupuestal y seguimiento. Sin embargo, es primordial en la articulación con todas estas herramientas, tener también en cuenta las iniciativas de los PATR que no se encuentran asociadas a los indicadores del PMI, y así asegurar la consistencia entre las demandas de las comunidades y la oferta de las entidades nacionales y territoriales. Por consiguiente, estas iniciativas deberían estar incluidas como mínimo en los Planes Nacionales para la RRI y ser tenidas en cuenta en los instrumentos de programación presupuestal y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Por ejemplo, en el Plan de Vías para la Integración Regional de MinTransporte, se incluye además del compromiso de construcción y mantenimiento de vías terciarias del PMI, la intervención de vías fluviales y servicios aéreos especiales que hacen parte de las iniciativas de los PATR; sin embargo, deja por fuera los puentes peatonales que también se encuentran entre las necesidades expresadas por las comunidades de los municipios PDET.

Gráfico 1. Iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional




Fuente: elaboración propia a partir de datos de ART

Por otro lado, es importante revisar la asociación de las iniciativas de los PATR con las de otras agendas territoriales que buscan ser articuladas a la Hoja de Ruta Única como es el caso de los PIRC, Planes de Retorno y Reubicación, PISDA y otras que a juicio de la Procuraduría deberían considerarse como los planes de salvaguarda, planes de vida, etnodesarrollo y planes de manejo ambiental, como se menciona en el Decreto 893 de 2017. Para los PISDA el análisis se presenta en el capítulo del punto 4, solución al problema de drogas ilícitas.

En el caso de la política pública de víctimas, según información reportada por ART y la UARIV, del universo de medidas y acciones de los PIRC, cerca del 30% (1.066 medidas) coinciden con una o más iniciativas de los PATR. Vale mencionar que el cruce se realizó con las iniciativas del nivel municipal que no en todos los casos permiten identificar la vereda en donde se recogió la necesidad. El ejercicio con las iniciativas del nivel veredal tendría un mayor nivel de precisión. Frente al 70% restante, la Hoja de Ruta debería definir si éstas iniciativas serán incluidas en su totalidad y cuáles serán los criterios para definir el cronograma de ejecución y sus fuentes de financiación, tal como lo establece el artículo 281 de la Ley del PND. Respecto a los Planes de Retorno y Reubicación, un cruce

inicial realizado por la UARIV muestra que 1.856 de las medidas o acciones están asociadas con las iniciativas municipales de los PDET, algunas de estas medidas coinciden con las de los PIRC[21].

Desde la Procuraduría se hizo un ejercicio más detallado de asociación entre las iniciativas de los PATR (en adelante iniciativas), las medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras (en adelante medidas), en tres municipios de la Subregión Montes de María: Colosó, Morroa y Ovejas[22]. Este ejercicio se hizo con el fin de identificar coincidencias y diferencias en los lugares de ubicación hasta el nivel veredal y en el bien o servicio al que hacen referencia. Sobre la ubicación, es importante aclarar que el análisis se hizo con las iniciativas de los PATR municipales que, como ya se mencionó, no en todos los casos permiten identificar la vereda en donde se recogió la necesidad. En total las iniciativas de los tres municipios son 607 y se encuentran relacionadas con las medidas de víctimas como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Asociación de iniciativas de los PATR y medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras, en Colosó, Morroa y Ovejas

| Pilar | Número de iniciativas del PATR | Número de iniciativas del PATR que tienen una medida asociada | Asociación por ubicación | | | Asociación del bien o servicio | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Mismo municipio, vereda no determinada | Mismo municipio, distinta vereda | Misma vereda | Igual | Relacionado |
| Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo | 64 | 14 (21,88%) | 12 | 2 | 0 | 0 | 14 |
| Infraestructura y adecuación de tierras | 44 | 18 (40,91%) | 5 | 9 | 4 | 2 | 16 |
| Salud rural | 78 | 16 (20,51%) | 13 | 0 | 3 | 2 | 14 |
| Educación rural y primera infancia | 100 | 47 (47,00%) | 40 | 4 | 3 | 2 | 45 |
| Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural | 57 | 51 (89,47%) | 23 | 23 | 5 | 5 | 46 |

[21] La Procuraduría no cuenta con información del total del universo de medidas y acciones de los Planes de Retorno y Reubicación, por lo que no fue posible determinar qué porcentaje representa en el total las 1.856 asociadas con las iniciativas de los PDET.

[22] En este ejercicio de asociación se incluyeron la totalidad de las iniciativas de los PATR municipales. Para los PIRC, se incluyeron las medidas y acciones de los Sujetos de Reparación Colectiva reportados por la UARIV, y el Sujeto Chengue en el municipio de Ovejas a partir de información de medidas disponible en la Procuraduría, dado que en la matriz proporcionada por la UARIV se encuentra en fase de "diagnóstico del daño" por lo que no tiene medidas o acciones. Asimismo, se incluyen los siguientes procesos de Planes de Retorno o Sentencias de Restitución de Tierras a los que la Procuraduría también ha hecho seguimiento y por lo tanto dispone de información sobre las medidas que los integran: Chengue (Ovejas), Chinulito (Colosó), Pichilín (Morroa).

| Pilar | Número de iniciativas del PATR | Número de iniciativas del PATR que tienen una medida asociada | Asociación por ubicación | | | Asociación del bien o servicio | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Mismo municipio, vereda no determinada | Mismo municipio, distinta vereda | Misma vereda | Igual | Relacionado |
| Reactivación económica y producción agropecuaria | 139 | 60 (43,17%) | 45 | 10 | 5 | 2 | 58 |
| Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación | 39 | 29 (74,36%) | 22 | 6 | 1 | 1 | 28 |
| Reconciliación, convivencia y construcción de paz | 86 | 22 (25,58%) | 14 | 5 | 3 | 4 | 18 |
| Total | 607 | 257 (42,34%) | 174 | 59 | 24 | 18 | 239 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de ART y UARIV

En general, se observa que un 42,34% de las iniciativas tienen al menos una medida asociada de los PIRC, Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras; no obstante, sólo 24 de ellas (9,34%) se ubican en la misma vereda, de las cuáles cinco coinciden al mismo tiempo en el bien o servicio. Esta cifra podría aumentar al hacer la relación con la vereda de donde proviene la iniciativa del PATR dado que en el 67,70% de los casos, se encontró que hay coincidencia a nivel municipal pero no se pudo determinar la coincidencia a nivel veredal. En este sentido, es importante que la articulación de agendas que busca la Hoja de Ruta Única, llegue a este nivel de desagregación territorial. Los principales hallazgos de esta asociación para cada uno de los pilares del PATR, se presentan en el Anexo 1. Principales hallazgos de la asociación de iniciativas de los PATR y medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras, en Colosó, Morroa y Ovejas

En general, para aquellas iniciativas que coinciden en el nivel veredal se sugiere revisar el proceso que ha tenido la medida de la política de víctimas asociada, con el fin de aprovechar los posibles avances en su implementación y las lecciones aprendidas. En el caso donde se encuentra una asociación a nivel municipal pero no es posible determinarla a nivel veredal, las veredas en donde se construyeron los PIRC y Planes de Retorno y Reubicación, pueden ser usadas como un criterio de focalización en la Hoja de Ruta Única que contribuya al cumplimiento de estos.

Por último, es necesaria la articulación con las medidas de acceso y uso de tierras contempladas en el Acuerdo de Paz, así como los limitantes ambientales, dado que posibilitan la ejecución de los PATR y Obras PDET. Frente a estas medidas, es positivo que en el CONPES 3850 se establece una

meta de 650 municipios con catastro multipropósito formado o actualizado al año 2022, incluyendo la totalidad de los municipios PDET. En cuanto a los POSPR, la Resolución 130 de 2017 del MinAgricultura establece que uno de los criterios de focalización para su formulación es ser municipio PDET. Según información reportada por la ANT y el MinAgricultura con corte a 31 de marzo, hay 43 municipios focalizados para la formulación de los POSPR, de los cuales 65,11% (28 municipios) son PDET. De estos 28 municipios, Cáceres, Ituango, Nechí, Tarazá, Valdivia y Ovejas cuentan con POSPR aprobado por resolución de la ANT. Adicionalmente, el municipio de Ovejas es el único del total de focalizados que se encuentra en fase de implementación, por lo cual cuenta con actividades de barrido predial. La integralidad y lógica secuencial de estas intervenciones, sumadas a la provisión de bienes y servicios públicos como vías de acceso, centros de acopio y asistencia técnica, es fundamental para impactar el desarrollo rural.

Igualmente, en las regiones PDET se tiene el reto de generar alternativas de desarrollo para las familias que colindan y habitan en Áreas de Especial Interés Ambiental (AEIA) como son las del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y zonas de reserva forestal de Ley 2da tipos “B” y “C”. A juicio de la Procuraduría para estas áreas es necesario el desarrollo de un mecanismo de coordinación entre MinAmbiente y la ANT de manera que el procedimiento de sustracción sea lo suficientemente ágil y efectivo para dar respuesta a los compromisos del Fondo de Tierras de la RRI. Asimismo, MinAmbiente debe establecer las categorías de uso y las actividades compatibles, como generación de alternativas de desarrollo para las familias que habitan en estas áreas. Según información reportada a la Procuraduría a la fecha se ha propuesto las siguientes actividades que deberían ser recogidas en el Plan de Zonificación Ambiental: i) Protección y uso sostenible de los bosques, ii) Recuperación y uso del bosque, iii) Rehabilitación para uso del Bosque, iv) Producción sostenible de productos del bosque. Además, está pendiente por parte de MinAmbiente y la ANT la implementación de la figura de contratos de uso o acuerdos de uso establecida en el Acuerdo 058 de 2018 de la ANT “por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”, que permitiría la permanencia de las comunidades en la reserva forestal tipo B y C, y que le daría la oportunidad a las familias campesinas de acceder a incentivos, prestamos u oportunidades de generar recursos.

En cuanto a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y reserva forestal de Ley 2da tipo “A”, es una apuesta que el país hace hacia la conservación, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las acciones por el cambio climático (Acuerdo de París), la Procuraduría considera que la mejor opción es la identificación de las familias que han habitado estas áreas y que tiene una economía campesina, y generar las alternativas de reubicación. También, es importante mencionar que en estas áreas figuras como pagos por servicios ambientales, actividades de investigación, ecoturismo y avistamiento de fauna, en el momento son alternativas que se encuentran en estudio y/o en construcción.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- De los 20 indicadores del PMI asociados a los PDET y Planes Nacionales que se cumplen a 2022 y las dos metas de pobreza, sólo 8 indicadores cuentan con ficha técnica aprobada, de los cuales 7 tienen metas validadas para el reporte en SIIPO. Adicionalmente, frente a los reportes del SIIPO se encuentra que, con excepción de los indicadores a cargo de MinCIT y Prosperidad Social, todos tienen reportes de mayo y julio de 2018, la actualización de estos reportes, así como la formulación de fichas y metas es fundamental para un seguimiento oportuno que permita la emisión de alertas tempranas.
- La Procuraduría reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional, en particular de la ART, para llevar a cabo el proceso de planeación participativa puesto en marcha para la formulación de los PATR. No obstante, al analizar las iniciativas recogidas se puede afirmar que no todas son viables o lo suficientemente concretas para ser materializadas en proyectos.
- Puesto que los PDET se concibieron en el Acuerdo de Paz como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la RRI 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 evaluaran, en el desarrollo del proceso participativo, la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad.
- A juicio de la Procuraduría, la ART no logró garantizar en todos los casos la participación efectiva de todos los sectores interesados en la formulación de los PDET como son entidades del Gobierno, sector privado, empresarios, entidades territoriales. Adicionalmente hemos venido llamando la atención sobre la limitada inclusión del enfoque reparador en los PATR, ya que en primer lugar en la formulación de los PATR no se tuvo como base los compromiso asumidos por el Estado en los planes de retorno o de reparación colectiva a manera de ejemplo, y en segundo lugar por la escasa de participación de las personas en su condición de víctimas en la formulación del PDET y sus instancias legitimas de representación como son las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV). De igual forma sucedió con la ausencia de representantes del PNIS en algunos de los espacios y, la falta de integración de algunos actores a la construcción de la visión del territorio.
- Los PATR suscritos identifican las necesidades de las comunidades; sin embargo, carecen de elementos imprescindibles para un documento de planeación como son metas, cronogramas, responsables y recursos. Es necesaria la definición de estos elementos en el

marco de la Hoja de Ruta Única con las autoridades locales y los sectores gubernamentales responsables de la ejecución.

- La Procuraduría resalta el avance en la publicación en la página web de la ART, de los PATR de cada una de las 16 subregiones, así como lo recogido en las fases veredal y municipal. Se considera que dar acceso público a esta información legitima el proceso para las comunidades rurales que participaron, además de facilitar el ejercicio de control social y veeduría comunitaria.
- La Procuraduría reconoce las obras PIC, ahora llamadas obras PDET y el plan 50/51, como una de las maneras más efectivas y rápidas para visibilizar las trasformaciones y estabilización de las regiones, en el marco de la implementación del Acuerdo Final y, como un ejercicio inclusivo que ha escuchado y priorizado las necesidades del territorio. Algunas mejoras que puede tener la estrategia son: i) aclarar la manera en que las PIC / Obras PDET se articulan con las iniciativas establecidas en los Pactos Municipales del PDET, pues el cambio de denominación ha generado confusión en las comunidades, ii) brindar mayor información sobre la ejecución de los proyectos a las Alcaldías, iii) fortalecer las veedurías que hacen seguimiento y control social al PDET, iv) articular estrategias que mejoren las condiciones de seguridad de los territorios permitiendo una mejor ejecución de las obras y la verificación en sitio por parte del Ministerio Público, v) mejorar la articulación en la implementación de estas medidas con los PISDA.
- En el PND 2018 – 2022, los municipios PDET se usan como una capa de focalización territorial en instrumentos y estrategias de otros Pactos. No obstante, no en todos los casos es posible identificar la focalización de estas estrategias en los municipios PDET en otros Pactos, ni las metas asociadas. Tal es el caso de las estrategias de la línea de "Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos".
- El PND 2018 – 2022 establece metas de reducción de pobreza en los municipios PDET, así como en vivienda, acceso a agua potable, riego y drenaje, red vial terciaria y servicio de extensión agropecuaria. Para las metas de pobreza se usó una línea de base representativa para el conjunto de los 170 municipios PDET, el seguimiento de este indicador depende del levantamiento periódico de información asegurando la comparabilidad con la línea de base. Sin embargo, en el PND no se registra la priorización de estos municipios en temas relacionados con los Planes Nacionales de comercialización, generación de ingresos, formalización de la propiedad rural, salud, educación y derecho a la alimentación; así como en materia de acceso a tierras.
- Algunas de las iniciativas de los PATR no se encuentran directamente asociadas con alguno de los indicadores del PMI. En estos casos, es necesario tomar acciones para que también sean tenidas en cuenta en la articulación con los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo Territorial y herramientas de programación presupuestal y seguimiento.

- La Procuraduría reconoce 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 PIRC, Planes de Retorno y Reubicación, PISDA, PAT, ZEII, Planes de Desarrollo y 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.
- Es importante tener claridades sobre cuál será el rol de las comunidades y las autoridades locales en la Hoja de Ruta Única; 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 la formulación de esta Hoja de Ruta Única.
- En el ejercicio de relación directa entre las iniciativas de los PATR y los indicadores del PMI remitido por ART, la coincidencia más alta es de 99,7% en el pilar de "Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural", y la más baja es de 31,8% en el pilar de "Reconciliación, convivencia y construcción de paz". El bajo nivel de coincidencia en este último pilar puede explicarse porque no coincide con los pilares del PMI para el punto de RRI; sin embargo, coincide con los compromisos del PMI en otros puntos del Acuerdo, en particular el punto 2 y el capítulo étnico que presentan un bajo nivel de avance.
- La Procuraduría considera positivo que, según cifras reportadas por ART, existe una alta proporción de coincidencia entre las iniciativas de los PATR y los productos de la MGA, la cifra más baja se encuentra en el pilar de "salud rural". Esto quiere decir que existe una alineación con los productos que las distintas entidades usan para formular sus proyectos de inversión; en otras palabras, los productos definidos en los PATR están siendo considerados por las entidades públicas dentro de sus instrumentos de planeación y por lo tanto es posible hacer seguimiento a su implementación a través de los sistemas oficiales que se usan para este fin.
- Es necesaria la articulación con las medidas de acceso y uso de tierras contempladas en el Acuerdo de Paz, así como los limitantes ambientales, dado que posibilitan la ejecución de los PATR y Obras PDET. Frente a estas medidas, es positivo que en el CONPES 3850 se establece una meta de 650 municipios con catastro multipropósito formado o actualizado al año 2022, incluyendo la totalidad de los municipios PDET. En cuanto a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), la Resolución 130 de 2017 de MinAgricultura establece que uno de los criterios de focalización para su formulación es ser municipio PDET. Igualmente, en las regiones PDET se tiene el reto de generar alternativas para las familias que habitan áreas con restricciones ambientales como son las del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), Parques Nacionales Naturales y reserva forestal de Ley 2da.

## B. Recomendaciones

- Al DNP, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, MinAmbiente, MinCultura, MinAgricultura, Colombia Compra Eficiente, el ICBF como Secretaría Técnica de la CISAN y ART, realizar y/o actualizar los reportes del SIIPO de los indicadores del PMI asociados a los PDET y Planes Nacionales para la RRI correspondientes al punto 1 y que se cumplen hasta el año 2022, la mayoría tienen reportes a mayo y julio de 2018, lo que dificulta el seguimiento oportuno y la emisión de alertas tempranas. Asimismo, formular las fichas y metas que están pendientes.
- A la ART, revisar la clasificación indicativa de las iniciativas de los PATR en "gestión" y "proyecto" dado que varias de las iniciativas clasificadas como "gestión" tendrán necesariamente que derivar en un proyecto con atributos como vinculación de recursos públicos, actividades limitadas en el tiempo y creación de valor. La ART ha informado que ya está adelantando este ejercicio.
- A la ART, 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 CONPES 3932 de 2018. Para este fin, se sugiere la gestión de proyectos a través de los pactos territoriales, tal como lo establece el artículo de la Hoja de Ruta Única de la Ley del PND.
- A la ART, dar continuidad a los proyectos PIC, ahora Obras PDET, en la fase 3 que aún no se ha empezado a ejecutar, así como el desarrollo de la fase 2 y del Plan 50/51, en los municipios priorizados que faltan por intervenir. Lo anterior, teniendo en cuenta que existe expectativa en las comunidades por el cumplimiento de las mismas y que la evaluación cualitativa de las PIC muestra resultados positivos.
- A la ART, llevar a cabo procesos de socialización de la diferencia de las obras PDET, con las iniciativas establecidas en los Pactos Municipales de los PDET, con el fin de hacer frente a la incertidumbre y confusión existente en las regiones sobre el cumplimiento de estos últimos. Asimismo, brindar mayor información sobre la ejecución de los proyectos a las Alcaldías y fortalecer los canales de comunicación con las veedurías que hacen seguimiento y control social al PDET.
- A la ART, realizar el levantamiento periódico de información para hacer seguimiento a las metas de pobreza asegurando la comparabilidad con la línea de base.
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y el Consejo de Seguridad Nacional, en el componente de prestación de servicios sociales de las ZEII, acoger la implementación de las iniciativas de los PATR.

- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la ART, socializar los avances del PDET mientras se poner 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.
- A la Consejería Presidencia para la Estabilización y Consolidación, tener en cuenta para la construcción de la Hoja de Ruta Única una visión integral e incluyente del territorio, que incluya las apuestas de desarrollo de los diferentes actores.
- A las entidades a cargo de la formulación de los Planes Nacionales para la RRI, tener en cuenta en estos Planes además de los compromisos del PMI, las demandas de la comunidad recogidas en los PATR y que no se encuentran directamente asociadas a alguno de los indicadores del PMI, según información remitida por ART. Lo anterior, para tener una mayor consistencia entre las demandas de las comunidades y la oferta de las entidades nacionales y territoriales.
- Al Gobierno Nacional, tener en cuenta en la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes de Desarrollo Territorial, herramientas de programación presupuestal y seguimiento, las iniciativas de los PATR que no se encuentran directamente asociadas a alguno de los indicadores del PMI, no sólo las relacionadas con la RRI sino también las del pilar de "Reconciliación, convivencia y construcción de paz".
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, teniendo en cuenta que, según información reportada por ART y UARIV, cerca de un 70% de medidas y acciones de los PIRC no coinciden con las iniciativas de los PATR, definir en el marco de la Hoja de Ruta Única si serán incluidas en esta herramienta en su totalidad y cuáles serán los criterios para definir el cronograma de ejecución y fuentes de financiación, tal como lo establece el artículo 281 de la Ley del PND.
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, realizar la articulación de agendas que busca la Hoja de Ruta Única, así como todos los análisis para la implementación de medidas o iniciativas, en el nivel veredal. Lo anterior considerando, primero, los resultados que se presentaron del ejercicio de asociación entre las iniciativas de los PATR (iniciativas) y las medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierra (medidas), en tres municipios de la Subregión Montes de María (Colosó, Morroa y Ovejas), según los cuales un 42,34% de las iniciativas tienen al menos una medida asociada; no obstante, sólo 24 iniciativas (9,34%) se ubican en la misma vereda, de las cuáles cinco coinciden al mismo tiempo en el bien o servicio. Segundo, se encuentra que las iniciativas tienden a ser de impacto puntual en las veredas más que de impacto municipal. Tercero, las

comunidades con las que se han formulado o han sido beneficiarias del PDET, PNIS, PIRC, Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierra, esperan que las intervenciones lleguen directamente a sus veredas.

- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, en el marco de la Hoja de Ruta Única, para aquellas iniciativas que coinciden en el nivel veredal se sugiere revisar el proceso que ha tenido la medida de la política de víctimas asociada con el fin de aprovechar los posibles avances en su implementación y las lecciones aprendidas. En el caso donde se encuentra una asociación a nivel municipal pero no es posible determinarla a nivel veredal, se recomienda usar las veredas en donde se construyeron los PIRC y Planes de Retorno como un criterio de focalización.
- A la ANT y MADR, continuar teniendo los municipios PDET como criterio de focalización para la formulación de los POSPR, necesarios para impulsar la implementación de los PATR y Obras PDET. Además, cumplir con la meta de que todos los municipios PDET tengan el catastro multipropósito formado o actualizado en 2022. Esto teniendo en cuenta que las medidas de acceso y uso de tierras contempladas en el Acuerdo de Paz, así como la identificación de las limitantes ambientales, posibilitan la ejecución de los PATR y Obras PDET. La integralidad y lógica secuencial de estas intervenciones, sumadas a la provisión de bienes y servicios públicos como vías de acceso, centros de acopio y asistencia técnica, es fundamental para impactar el desarrollo rural.
- A MinAmbiente y MinAgricultura, implementar la figura de contratos de uso o acuerdos de uso establecida en el Acuerdo 058 de 2018 de la ANT “por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”, que permitiría la permanencia de las comunidades en la reserva forestal tipo B y C, y que le daría la oportunidad a las familias campesinas de acceder a incentivos y oportunidades de generar recursos; especialmente en los municipios PDET.
- A la ANT y el MinAmbiente, desarrollar un mecanismo de coordinación entre MinAmbiente y la ANT que agilice la sustracción de zonas de ley 2da tipos “B” y “C”; especialmente, en los municipios PDET.
- A la ANT evaluar las alternativas de priorizar la reubicación para las familias que habitan en Parques Nacionales Naturales y reserva forestal de Ley 2da tipo “A”; que no son susceptibles de adelantar proyectos coherentes al uso de protección; especialmente en los municipios PDET.

# Planes Nacionales para la RRI

## Avances y dificultades

Los Planes Nacionales para la RRI buscan dotar de bienes y servicios y fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, para superar la pobreza y desigualdad en el campo y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Mediante la acción conjunta de estos Planes Nacionales se busca que en un período de 15 años se 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.

La mayor dificultad frente a los Planes Nacionales es que a 31 de marzo de este año 14 de ellos aún no se han expedido por acto administrativo, lo que se traduce en el incumplimiento de este compromiso del PMI que debía que concluir en el año 2018. A juicio de la Procuraduría no existe justificación para que después de cerca de tres años de implementación del Acuerdo los Planes no hayan sido adoptados. Los PDET fueron concebidos en el Acuerdo de Paz como el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los Planes Nacionales, por lo tanto, era necesaria su formulación, previo a los ejercicios participativos para la construcción de los PATR. Sin embargo y ante las demoras en la respuesta de los sectores para la definición de la oferta la ART debió iniciar y concluir los ejercicios para atender el reclamo de las comunidades.

Es importante aclarar que los Planes Nacionales tienen un alcance para toda la ruralidad, priorizando los PDET, pero no excluyendo el resto de municipios, es así como la meta de pobreza establecida en el Acuerdo no se limita a los municipios PDET tampoco. En el contexto actual, se considera que los Planes siguen siendo pertinentes dado que establecen la oferta para la RRI que desde los distintos sectores se llevará a los territorios PDET y no PDET y establecen los presupuestos indicativos y los criterios de focalización territorial de los recursos. para la Hoja de Ruta Única. Además, son pertinentes para la Hoja de Ruta Única en tanto permiten avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PATR, con el propósito de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Por lo tanto, de no expedirse pronto, los Planes Nacionales corren el riesgo de no ser oportunos y perder el sentido para el que fueron concebidos.

Otros informes han llamado la atención sobre la necesidad de adoptar los Planes Nacionales. De acuerdo con el Instituto Kroc (2019, pág. 42), los Planes Nacionales junto con otras iniciativas del punto 1, se pueden convertir en un motor de cambio importante para la paz y la estabilización territorial en la Colombia rural, generando confianza y quitando espacio a los actores armados ilegales y grupos criminales. También, según la CGR (2019, págs. 95, 96), la ausencia de los Planes Nacionales, impide que los PATR se consoliden como una oportunidad para focalizar de manera más eficiente los esfuerzos sectoriales, potenciar las intervenciones para el desarrollo rural en las zonas

más afectadas por el conflicto armado y dar una respuesta oportuna y pertinente a las necesidades de la comunidad. Asimismo, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2019, pág. 43) plantea que terminar la formulación de los Planes Nacionales es crucial para el ejercicio de formulación del Hoja de Ruta Única y permitir que se integren a la planeación territorial las disposiciones sectoriales tendientes a la implementación del Acuerdo de Paz como herramienta clave para la planeación y programación presupuestal sectorial.

Frente a la consistencia de los Planes Nacionales con el PND 2018 – 2022, en el PND si bien se menciona la transformación del campo como una oportunidad para la superación de la pobreza y el cierre de brechas, no se hace mención explícita a la Reforma Rural Integral. En concordancia, el PND y el PMI, coinciden en tener una meta de reducción de la pobreza multidimensional y extrema rural.

Respecto a la meta de pobreza multidimensional, en 2016, que es el año de línea de base para el Acuerdo de Paz, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural; (es decir, para centros poblados y rural disperso), se ubicó en 37,6% según datos del DANE. Si se cumpliera la meta de reducir este indicador en 50%, en el año 2031 debería ubicarse en 18,8%, lo que implica una reducción promedio anual de 1,25 puntos porcentuales (p.p.) durante los 15 años. El PND 2018 – 2022 tiene una línea base para el IPM rural de 36,6%[23] en el año 2017 y una meta en el año 2022 de 33,0% que coincide con la reportada para el indicador en el SIIPO, lo que indica una reducción promedio anual de 0,9 p.p., que se ubica por debajo de lo que se requeriría para el cumplimiento de la meta del Acuerdo de Paz. El cumplimiento de la meta del PND y del Acuerdo de Paz presenta un reto adicional teniendo en cuenta que según los datos del DANE, el IPM rural llegó a 39,9% en el año 2018, ubicándose por encima de la meta para este período en el SIIPO que era de 36,1%.

Respecto a la meta de erradicación de la pobreza extrema rural, según datos del DANE el indicador de incidencia de la pobreza monetaria extrema rural se ubicó en 18,1% en el año 2016. El PND 2018 – 2022 tiene una línea base para la pobreza monetaria extrema rural de 15,4% en el año 2017 y una meta en 2022 de 9,9% que coincide con la reportada para el indicador en el SIIPO, lo que indica una reducción promedio anual de 1,4 p.p. Según la CEPAL, establecer una meta de erradicación de pobreza extrema es complejo por las características de las encuestas de hogares en la captación de ingresos bajos. Estas encuestas con frecuencia tienen observaciones con ingresos cercanos a cero que no necesariamente se relaciona con la escasez de recursos, sino con casos de no respuesta a las preguntas de ingreso y de declaración errónea de valores extremadamente bajos (CEPAL, 2019, pág. 93). Por eso, la erradicación de la pobreza extrema tiene estimaciones distintas a cero; por ejemplo, en el caso de la CEPAL (2019, pág. 93) se estima en 3% para los países de América Latina en cumplimiento de la meta 1.1 de los ODS, asimismo, el DNP proyecta para esta misma meta un 4,0%

[23] Vale mencionar que el IPM rural para el año 2017 no está disponible en los reportes del DANE dado que para este año los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) son representativos únicamente para el dominio cabeceras.

para Colombia a 2030 (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Si bien, no se encontró un referente para el indicador a nivel rural (en SIIPO se tiene metas sólo hasta el 2022), llegar a niveles de 4,0% en el año 2031 desde un 18,1% en el año 2016, implicaría una reducción promedio anual de 0,9 p.p. lo cual muestra que la meta de reducción del PND está por encima de lo requerido para alcanzar en 2031 la del Acuerdo de Paz.

En cuanto a la asociación de los indicadores del PMI con el PND 2018 – 2022, se encuentra que de los 180 indicadores del PMI que a juicio de la Procuraduría están relacionados con los Planes Nacionales para la RRI[24], 158 están asociados a una estrategia o indicador en el PND, según información reportada por el DNP. Sin embargo, en algunos casos, los indicadores asociados se diferencian en la unidad de medida, alcance y/o focalización territorial, lo que dificulta el seguimiento.

Por ejemplo, en la unidad de medida uno de los casos más notorios es el de la formalización de la propiedad rural, que en el PMI se mide en hectáreas y en el PND en títulos. Otro caso se presenta en el Plan de Zonificación Ambiental, en donde el indicador del PMI mide las familias en áreas de especial interés ambiental beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos, mientras que el indicador de PND está en términos de áreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación.

En cuanto a la focalización territorial se resalta que algunos no están focalizados en las áreas rurales, tal es el caso de los indicadores de infraestructura de educación, la tasa de analfabetismo (aunque se establece que en el reporte cualitativo de Sinergia se hará reporte para lo rural), atención integral a la primera infancia (aunque se menciona la atención en áreas rurales en el Pacto por la Descentralización), la tasa de trabajo infantil o el programa Colombia Mayor. En la focalización en los municipios PDET, como se mencionó en la anterior sección, no se incluyen indicadores desagregados en temas relacionados con los Planes Nacionales de comercialización, generación de ingresos, formalización de la propiedad rural, salud, educación y derecho a la alimentación; así como en materia de acceso a tierras.

## A. Planes adoptados

A la fecha de publicación de este informe se han adoptado por acto administrativo solo dos de los 16 Planes: (1) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, (2) Plan Nacional de Electrificación Rural. A continuación, se presenta un breve análisis frente a los contenidos mínimos

[24] Se encontró que no todos los indicadores asociados a los Planes Nacionales se encuentran en el Punto 1, algunos del punto 1 y 4 pueden también ser recogidos en estos Planes, tal es el caso del indicador "Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados", asociado al Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER). Asimismo, indicadores del punto 4 se encuentran asociados al Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

enunciados en el CONPES 3932 de 2018, la alineación con el PND 2018 – 2022, y los principales avances y dificultades con base en información reportada por los responsables de su formulación y seguimiento.

## A.1. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

El PNVIR fue adoptado mediante resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 del MinTransporte. El documento señala que la mayoría de las estrategias y acciones planteadas, se encuentran enmarcadas en el CONPES 3857 de 2016 que establece los lineamientos de apoyo para la gestión de la red terciaria.

Tabla 5. Análisis de los Contenidos Mínimos del PNVIR según el CONPES 3932 y alineación con el PND 2018 - 2022

| Elemento | Contenido Plan Nacional |
|---|---|
| Objetivo | Establecer los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte que permitan el desarrollo e integración regional, en el marco de las políticas ambientales sostenibles. |
| Costo estimado | $10,2 billones (precios constantes de 2017)*. |
| Priorización de municipios PDET | Los lineamientos del Plan aplican a nivel nacional pero las metas y estimación de recursos se hace sólo para los municipios PDET. |
| Enfoques transversales de género y étnico | Dentro de los criterios para la priorización de corredores se asigna puntaje según proporción de población indígena, afrocolombiana o Rrom. |
| Articulación con otros Planes | No se establecen relaciones claras con otros Planes con los que se pueda articular, estrategias, metas y/o indicadores. Esto se justifica por las diferencias en los tiempos que se han presentado para la adopción de los Planes. |
| Compromisos del PMI asociados al Plan | Se incluyen en el Plan los compromisos del PMI asociados con metas y presupuesto estimado por vigencia: Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento y el mismo indicador desagregado para municipios PDET |
| Esquema de seguimiento y financiamiento acorde con el MGMP y articulando distintas fuentes | El Plan incluye una sección de seguimiento y financiamiento con indicadores, línea base, metas y presupuesto estimado considerando las siguientes fuentes: Presupuesto General de la Nación (PGN) incluyendo Obras por Impuestos (O*I), Sistema General de Regalías (SGR), OCAD Paz. Se hace un supuesto que se considera de difícil materialización y es que los recursos de Regalías, que parten de una proyección nacional, vayan a los 170 municipios PDET. |

| Elemento | Contenido Plan Nacional |
|---|---|
| Alineación con el PND 2018-2022 | En el Pacto por la Descentralización se incluyen tres indicadores asociados a los compromisos del PMI: i) Vía terciaria mejorada y construida, ii) Vía terciaria con mantenimiento, iii) Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET**. Asimismo, en las estrategias de este Pacto se incluye la implementación del PNVIR dando prioridad a los municipios PDET y con participación de las comunidades. |

*Para efectos de hacer comparaciones el valor en precios constantes de 2016 es de 9,8 billones.
**Con base en la asociación entre indicadores del PND 2018 – 2022 y el PMI que fue remitida por el DNP.

Según la información reportada por MinTransporte con corte a 31 de marzo de 2019, se tienen los siguientes avances frente a las metas indicativas del Plan. A abril de 2019 ninguno de los indicadores del PMI asociados a este Plan contaban con ficha o metas en el SIIPO:

Tabla 6. Avances frente a metas indicativas del PNVIR a 31 de mayo de 2019

| Indicador | Línea base (2016) | Meta 2018 | Meta acumulada 2031 | Avance corte 31 de mayo de 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Número de municipios PDET con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados | 0 | 13 | 170 | 170 |
| Número de municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados | 0 | 73 | 949 | Aún no se reportan avances cuantitativos. Hay 25 Planes viales en formulación en el departamento del Cauca y se está estructurando el programa Colombia Rural. La postulación de los corredores priorizados por las entidades territoriales para este programa cerró el 31 de mayo de 2019. |
| Número de municipios priorizados en zonas más afectadas por el conflicto armado con participación de representantes de las comunidades en las mesas técnicas | 0 | 13 | 170 | 170 |
| Número de municipios con metodología de priorización implementada | 0 | 13 | 170 | Aún no se reportan avances cuantitativos. Hay 25 Planes viales en formulación en el departamento del Cauca |

| Indicador | Línea base (2016) | Meta 2018 | Meta acumulada 2031 | Avance corte 31 de mayo de 2019 |
|---|---|---|---|---|
| Número de municipios PDET con corredores identificados con criterios socioambientales, y priorizados | 0 | 13 | 170 | Aún no se reportan avances cuantitativos. Hay 25 Planes viales en formulación en el departamento del Cauca y se está estructurando el programa Colombia Rural. La postulación de los corredores priorizados por las entidades territoriales para este programa cerró el 31 de mayo de 2019. |
| Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET | 0 | 100% | 100% | 100% |
| Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios priorizados | 0 | 100% | 100% | 100% |
| Número de municipios priorizados con SAE intervenidos | 0 | 0 | 10 | Sin reporte |
| Número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas | 0 | 1 | 46 | Se reporta un valor de proyectos viabilizados de $9.131 millones. No se reportó a cuántos municipios corresponde |

Fuente: elaboración propia a partir de información de MinTransporte

- *Municipios con corredores identificados con participación de la comunidad y priorizados*: a partir del proceso participativo del PDET, se han identificado 131 corredores priorizados en los 170 municipios. Se aclara que todos los proyectos de infraestructura de transporte que se presenten para ser financiados por el SGR, deben seguir la metodología de priorización del documento CONPES 3857 de Red Terciaria, criterios que se encuentran incluidos en la matriz de priorización adoptada por el PNVIR.

  Asimismo, desde el año 2018 se inició en el departamento del Cauca el acompañamiento técnico para la elaboración de 25 Planes Viales Municipales basados en la priorización del Documento CONPES 3857. Igualmente, desde 2018 se inició la estructuración del programa Colombia Rural cuyo objetivo es garantizar la transitabilidad y accesibilidad de la red rural del país, mediante el mantenimiento y mejoramiento de corredores viales estratégicos. La ejecución de los corredores viales que serán intervenidos a través de este programa,

contarán con la participación de las comunidades, las organizaciones civiles, los batallones de Ingenieros Militares y la empresa privada, bajo el liderazgo del INVIAS. Este programa se adelantará mediante convocatoria pública a las entidades territoriales, quienes podrán postular aquel corredor que se encuentre priorizado de acuerdo a: (i) PATR; (ii) Plan Vial aprobado por MinTransporte; o (iii) que, en caso de no contar con los anteriores, resulte priorizado teniendo en cuenta los criterios establecidos en el PNVIR. Una vez el programa sea lanzado se espera contar con la priorización de al menos 500 corredores en 500 municipios.

- *Vías priorizadas construidas o en mantenimiento:* el indicador está planteado en términos del porcentaje de kilómetros de vías priorizadas que están construidas o en mantenimiento, con desagregación para los municipios PDET. Se reporta el cumplimiento de la meta al 100%. Sobre el presupuesto indicativo para este indicador, se tenía un estimado de un billón de pesos para el año 2018 y se viabilizaron proyectos por cerca de dos billones. Vale aclarar que el presupuesto del Plan está estimado para los PDET y en estos municipios se viabilizaron proyectos por un valor menor de $462.270 millones.

  En cuanto a los supuestos con los que se construyó el presupuesto indicativo, se considera que es poco probable que el monto de regalías, que parte de una proyección nacional, se mantenga para los 170 municipios PDET. En efecto, en el Cuadro 2 se puede observar que el monto de proyectos viabilizados para los municipios PDET, es de menos de la mitad de lo que se había presupuestado para el año 2018 para vías terciarias y secundarias construidas o en mantenimiento. En la fuente SGR, el valor de proyectos viabilizados en los municipios PDET representa un 24,2% del total nacional, mientras que en OCAD Paz, el valor sólo alcanza el 11,4%. Esto puede estar relacionado con la baja capacidad de los gobiernos locales de los municipios PDET para gestionar su desarrollo[25], asociada a una mayor dificultad para estructurar proyectos, por ejemplo, para ser presentados en los OCAD.

  Por otra parte, los indicadores de vías se plantean como un porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento, lo que no permite conocer la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados, ni el avance frente a las necesidades, lo que se dificulta aún más con la ausencia de inventarios de la red vial terciaria, se recomienda a futuro contar con esta información. Finalmente, el PNVIR no tiene metas asociadas a los

[25] Según información del PND 2018 – 2022, los resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestran que los municipios PDET: (1) menores dotaciones iniciales, (2) menor puntaje promedio en gestión que significa menor desempeño en la toma de acciones de la administración local para transformar los recursos en un mayor desarrollo y (3) un menor puntaje promedio en el componente de resultados; es decir, en las variables que miden el bienestar de la población.

puentes peatonales que aparecen con frecuencia en las necesidades identificadas por las comunidades en los PATR.

Cuadro 2. Presupuesto indicativo y valor proyectos viabilizados por MinTransporte, 2018

| Producto MGA | Fuente | Presupuesto PNVIR 2018 | Valor proyectos viabilizados por MinTransporte, 2018 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | Nacional | PDET | Total |
| Vía secundaria construida<br>Vía Terciaria construida | SGR | 570.000 | 926.595 | 296.525 | 1.223.120 |
| Vía secundaria mejorada<br>Vía terciaria mejorada | OCAD PAZ | 380.000 | 500.990 | 64.461 | 565.451 |
| Vía secundaria con mantenimiento periódico o rutinario<br>Vía terciaria con mantenimiento periódico o rutinario | OxI | 140.000 | 40.988 | 101.284 | 142.272 |
| Total | | 1.090.000 | 1.468.573 | 462.270 | 1.930.843 |

Fuente: elaboración propia a partir de información de MinTransporte. Valores en millones de pesos de 2017

- *Vías fluviales intervenidas:* se tenía como meta para el año 2018 un municipio con vías fluviales intervenidas. Se reporta un valor de proyectos viabilizados de $9.131 millones, frente a un presupuesto indicativo para el mismo año de 3.000 millones.
- *Servicios Aéreos Especiales (SAE):* este indicador no tenía metas ni presupuesto estimado para el año 2018 por lo que aún no se reportan avances.

## A.2. Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

El PNER fue adoptado mediante resolución número 40809 del 2 de agosto de 2018 del MinMinas. Con anterioridad, mediante el Decreto Ley 884 de 2017 "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", se había establecido con el apoyo técnico de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), que elaborarían y adoptarían el mencionado plan para periodos de dos años, focalizando las áreas afectadas por el conflicto armado.

Tabla 7. Análisis de los Contenidos Mínimos del PNER según el CONPES 3932 y alineación con el PND 2018 - 2022

| Elemento | Contenido Plan Nacional |
|---|---|
| Objetivo | Presentar los lineamientos del Plan de Universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios con enfoque PDET a 2031. |
| Costo estimado | $9,6 billones nacional, $4,3 billones en PDET (precios constantes de 2016). |
| Priorización de municipios PDET | El Plan tiene alcance nacional y establece un objetivo de universalización para los municipios PDET y contiene una proyección indicativa de recursos y metas para estos municipios. |
| Enfoques transversales de género y étnico | El Plan contempla una estrategia de Asistencia Técnica y Capacitación a Comunidades con los siguientes enfoques:<br>• Enfoque diferencial: Comunidad Energética (comunidades étnicas). Adicionalmente, el Plan estima recursos para asegurar la participación de líderes o delegados de las comunidades étnicas en las capacitaciones sobre uso adecuado de la energía, o para aquellas comunidades asentadas en territorios colectivos que deseen organizarse para la administración, operación y mantenimiento de los proyectos energéticos implementados en su jurisdicción.<br>• Enfoque de género: Mujer, Energía y Paz, un programa que busca empoderar a las mujeres líderes de la comunidad y las reintegradas a través de una estrategia educativa para que la mujer reconozca su papel en la cadena energética como actor importante en la generación, distribución, uso y consumo energético.<br>• Fortalecimiento de competencias a docentes y estudiantes: Centinelas de la Energía.<br><br>Igualmente, se aclara que los proyectos específicos que vayan a ser implementados por los diferentes operadores y que han sido priorizados en el marco del PNER deberán cumplir con toda legislación vigente que incluye el proceso de Consulta en los casos en los que corresponda. |
| Articulación con otros Planes | No se establecen relaciones claras con otros Planes con los que se pueda articular, estrategias, metas y/o indicadores. Esto se justifica por las diferencias en los tiempos que se han presentado para la adopción de los Planes. |
| Compromisos del PMI asociados al Plan | Se incluyen en el Plan los compromisos del PMI asociados con metas y presupuesto estimado por vigencia: i) Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras y el mismo indicador desagregado para municipios PDET, ii) Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI y el mismo indicador desagregado |

| Elemento | Contenido Plan Nacional |
|---|---|
| | para municipios PDET, iii) Usuarios beneficiados con la ampliación cobertura desagregado por fuentes y el mismo indicador desagregado para municipios PDET. |
| Esquema de seguimiento y financiamiento acorde con el MGMP y articulando distintas fuentes | El Plan incluye una sección de seguimiento y financiamiento con indicadores, línea base, metas y presupuesto estimado considerando las siguientes fuentes: Presupuesto General de la Nación (PGN) incluyendo Obras por Impuestos (O*I), Préstamo BID, Sistema General de Regalías (SGR) – OCAD Paz, Inversiones Operadores de Red. |
| Alineación con el PND 2018-2022 | En el Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos se incluyen dos indicadores asociados a los compromisos del PMI: i) Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica, ii) Capacidad de generación de energía eléctrica a partir de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable comprometida**. No se incluye un indicador sobre asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras; sin embargo, en las estrategias del Pacto se menciona que los esquemas de sostenibilidad deberán considerar la capacitación a la comunidad local de conformidad a lo previsto en el PMI.<br><br>Si bien los indicadores del PND no especifican metas para lo rural, buscan un objetivo de universalización de la cobertura eléctrica, que según el diagnóstico se ubica en 97,02%. Adicionalmente, en el Pacto por la Descentralización se incluye un indicador de nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en municipios PDET. No obstante, en el PND 2018 – 2022 no se hace ninguna mención explícita al PNER |

*Con base en la asociación entre indicadores del PND 2018 – 2022 y el PMI que fue remitida por el DNP.

Según la información reportada por MinMinas con corte a 31 de marzo de 2019 se tienen los siguientes avances frente a las metas indicativas del Plan, a abril de 2019 ninguno de los indicadores del PMI asociados a este Plan contaban con ficha o metas en el SIIPO:

Tabla 8. Avances frente a metas indicativas del PNER a 31 de marzo de 2019

| Indicador | Línea base 2016 | Meta 2017 | Meta 2018 | Meta acumulada 2031 | Avance corte 31 de marzo de 2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras. | 0 | 0 | 0 | 70.040 | 1.197 |
| Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el | 0 | 0 | 0 | 70.040 | 1.197 |

| Indicador | Línea base 2016 | Meta 2017 | Meta 2018 | Meta acumulada 2031 | Avance corte 31 de marzo de 2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| mantenimiento y sostenibilidad de las obras, en municipios PDET | | | | | |
| Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI | 13,32 | 7,27 | 3,32 | 78,10 | 4,51 |
| Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, en municipios PDET | 0,84 | 4,60 | 2,06 | 39,59 | 3,00 |
| Usuarios beneficiados con la ampliación de cobertura en municipios PDET | 2.116 | 18.631 | 8.700 | 162.956 | 6.849 |
| Usuarios beneficiados con la ampliación de cobertura | 41.138 | 50.992 | 21.116 | 431.137 | 12.764 |

Fuente: elaboración propia a partir de información de MinMinas

- **Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica:** a 31 de marzo de 2019 se brindó servicio de energía eléctrica a 12.764 nuevos usuarios, de estos 6.894 (54,01%) usuarios son de los municipios PDET. Frente a las metas indicativas planteadas (72.108 usuarios a nivel nacional y 27.331 en los municipios PDET para los años 2017 y 2018), lo que se avanzó a 31 de marzo de 2019 está por debajo tanto a nivel nacional como en los municipios PDET. Vale aclarar que estas cifras corresponden a usuarios que efectivamente han obtenido el servicio de energía una vez culminados los proyectos, por lo que los recursos asignados a estos proyectos son de vigencias anteriores, en un período de entre 18 y 24 meses.
- **Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones de tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas (ZNI)[26]:** con corte a 31 de marzo de 2019 se llegó a una capacidad instalada de 4,51 Megavatios (MW) a nivel nacional y 3,00 MW en

[26] Las ZNI son a áreas geográficas que no se encuentran acopladas eléctricamente al Sistema Interconectado Nacional, esto es, no tienen acceso al servicio de energía eléctrica a través de un sistema interconectado pero cuentan con soluciones locales de generación (Ley 855 de 2003 y Decreto 1073 de 2015).

municipios PDET, ambas se ubican por debajo de las metas indicativas para los años 2017 y 2018: 10,59 a nivel nacional y 6,66 en los PDET.

- **Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras:** en el año 2018 y el primer trimestre de 2019 se capacitaron 1.197 personas en la instalación e implementación de soluciones de generación de energía eléctrica individuales para viviendas rurales en zonas no interconectadas de los municipios de Cartagena del Chairá (Caquetá) y Fonseca (La Guajira). En el plan se estableció una meta de cero para el año 2018 y para el cuatrienio 2019 – 2022 se tiene una meta de 19.776 personas.
- En cuanto a los recursos invertidos para la ampliación del servicio de energía eléctrica, tanto en el año 2017 como 2018 a nivel nacional y en los PDET, fueron menores a la inversión que se había estimado en el PNER[27]. Para el año 2019 no se cuenta con la inversión estimada pues en el documento el Plan se encuentra agrupada para el período 2019 – 2022. MinMinas no reportó información de otras fuentes que se habían contemplado en el Plan como son: Plan Todos somos Pazcífico, Obras por Impuestos, OCAD Paz y Operadores de Red. Tampoco se reportó sobre otros compromisos del Plan además de la ampliación de cobertura que concentra la mayor inversión, como son las capacitaciones para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras y la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones de tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas.

Cuadro 3. Inversión estimada y realizada para la ampliación del servicio de energía eléctrica a 31 de marzo de 2019

| Año | Fuente | Inversión estimada PNER | | Inversión realizada | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Nacional | PDET | Nacional | PDET |
| 2017 | FNCER - IPSE | 111.075 | 67.631 | 22.651 | 15.778 |

[27] MinMinas aclaró que atendiendo la nueva política del Gobierno se consideran en los reportes aquellos usuarios que están conectados y no los asignados. Por lo tanto, los recursos que se asignen en la vigencia 2019 para ejecutar proyectos que beneficien a la comunidad, se verán reflejados entre 18 y 24 meses, esto debido a que es el tiempo estimado que dura una obra en ejecutarse.
Asimismo, para la asignación de recursos Para asignación de recursos a través de los diferentes Fondos que maneja MinMinas, la comunidad solicita el servicio de servicio de energía ante el ente territorial y/o Operador de Red, los cuales diseñan los proyectos y los presentan para su viabilidad técnica y financiera. Si el proyecto se desarrollara en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) se presenta ante la Unidad de Planificación Minero Energética (UPME), si el proyecto se desarrolla en una Zona No Interconectada se presenta ante el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE). Posteriormente, los recursos son asignados en Comité de administración del FAER (CAFAER) si el proyecto se ejecutará en el SIN o en comité de Administración del FAZNI (CAFAZNI), si el proyecto se desarrolla en una ZNI. Una vez se asigna los recursos se suscribe un contrato con el Operador de Red de Zona donde se desarrollará el proyecto o en su defecto se suscribe un convenio con las empresas en las que la nación es Accionaria. Como ya se mencionó estos proyectos se ejecutan en periodo de 18 a 24 meses por que los recursos se distribuyen en tres vigencias, pero los usuarios obtienen efectivamente el servicio de energía una vez culminados los proyectos.

| Año | Fuente | Inversión estimada PNER | | Inversión realizada | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Nacional | PDET | Nacional | PDET |
| 2018 | FAZNI | 113.004 | 96.189 | N.D. | N.D. |
| | FAER | 132.498 | 100.858 | N.D. | N.D. |
| | FNCER - IPSE | 0 | 0 | N.D. | N.D. |
| | FAZNI | 84.799 | 57.074 | 62.717 | 51.119 |
| | FAER | 139.153 | 89.817 | 23.340 | 21.982 |
| 2019 | FNCER - IPSE | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. |
| | FAZNI | N.D. | N.D. | 5.569 | 3.908 |
| | FAER | N.D. | N.D. | 27.173 | 10.856 |
| Total | | 580.529 | 411.569 | 141.450 | 103.643 |

Fuente: MinMinas. Valores en millones de pesos constantes de 2017, los valores reportados por MinMinas de inversión realizada para 2018 y 2019 fueron deflactados a pesos constantes de 2017 para efectos de comparación.

Nota: FNCER - Fuentes No Convencionales de Energía Renovable, IPSE - Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, FAZNI - Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas, FAER - Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

Actualmente, el MinMinas se encuentra en la construcción del PNER 2019 – 2022, dado que de acuerdo con el Decreto Ley 884 de mayo de 2017 "por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", se debe actualizar cada dos años guardando consistencia con el PND.

## B. Planes que no han sido adoptados

Como se mencionó anteriormente, la mayor dificultad frente a los Planes Nacionales es que 14 de ellos aún no se han expedido por acto administrativo, lo que se traduce en el incumplimiento de este compromiso del PMI debía que concluir en el año 2018. A juicio de la Procuraduría no existe justificación para que después de cerca de tres años de implementación del Acuerdo los Planes no hayan sido adoptados. A continuación, con base en la información reportada por cada uno de los responsables de la formulación de los Planes Nacionales, se presenta el estado de avance en su formulación. Adicionalmente, en el Anexo 2 se muestra cómo se está planteando la articulación de los Planes con las iniciativas de los PATR, la participación de las comunidades en su implementación y la inclusión de los enfoques transversales de género y étnico, en los casos que aplique.

### B.1. Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)[28]

[28] Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: 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.

MinTIC reporta los siguientes avances frente a los indicadores del PMI asociados al mismo:

- *Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a internet:* tiene un avance de 50%; es decir, 319 centros poblados atendidos en los municipios PDET.
- *Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a internet de alta velocidad:* tiene un avance del 96% en el nivel nacional y 100% en los municipios PDET. A la fecha, el país cuenta con 1.073 cabeceras municipales conectadas con fibra óptica y 32 con la red de conectividad de alta velocidad. En los municipios PDET de las 170 cabeceras municipales, 123 cuentan con redes de transporte a través del proyecto nacional de fibra óptica, 11 mediante el proyecto de conectividad de alta velocidad, y 36 cuentan con redes de fibra provistas por operadores comerciales.

## B.2. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural

De acuerdo con la información remitida a la Procuraduría, el Plan formulado por MinVivienda fue aprobado por la Consejería para la Estabilización y Consolidación, la ART y el DNP[29]. Este borrador de Plan debe ser adoptado mediante acto administrativo, el cual se encuentra programado para ser expedido en el mes de agosto del presente año.

## B.3. Planes a cargo de MinAgricultura

### *a) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural*

El borrador de Plan actualmente se encuentra en ajuste. Durante el primer trimestre de 2019 la Dirección de Gestión de Bienes Públicos Rurales (DGBPR) realizó el diseño de las tipologías de mejoramiento de vivienda rural y adecuó el presupuesto y las metas contempladas en el borrador del Plan. Actualmente se están adelantando diferentes mesas de trabajo para ajustar las estrategias contempladas y tener una versión para aprobación en julio de 2019.

### *b) Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*

MinAgricultura elaboró una propuesta del Plan, que fue presentada en el año 2018 a la Mesa Técnica compuesta por el DNP, Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y ART, esta no fue aprobada pues requería su armonización con el PND 2018-2022. A la fecha el borrador del Plan se encuentra en proceso de revisión y ajuste y se prevé su entrega al DNP en agosto de 2019.

[29] A la Procuraduría fue remitido tanto el Plan como el documento de Cierre Técnico elaborado por todas estas entidades y con fecha del 15 de marzo de 2019.

### *c) Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria*

Durante el año 2018 se elaboró una versión preliminar del Plan, la cual no fue aprobada por la Mesa Técnica. Para la vigencia 2019, MinAgricultura retomó la Mesa Técnica de Comercialización para la construcción del documento, con la participación del DNP, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) y el MinCIT. A 31 de marzo de 2019, según el Ministerio el Plan presenta un avance del 50% y se prevé su entrega en agosto de 2019.

### *d) Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación*

MinAgricultura ha venido adelantando el proceso de ajuste del borrador del Plan, el cual fue publicado para consulta y comentarios, previo a la primera sesión del Consejo Superior del Sistema Nacional de Información Agropecuaria (SNIA) que se realizó el 9 de abril de 2019. En esta sesión se presentó el borrador del Plan ajustado, donde se realizaron comentarios por diversas entidades (entre ellas, la Sociedad de Agricultores de Colombia, AGROSAVIA, DNP, MinCIT). El borrador del Plan fue aprobado con el compromiso de realizar los ajustes correspondientes al documento. Por tanto, el MinAgricultura, a través de la Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria (DIDTPS), se encuentra realizando los ajustes para dar respuesta a cada uno de los comentarios y/o sugerencias y así elaborar una versión final del documento. A la fecha de entrega de la información, se tenía prevista su entrega en julio de 2019.

Igualmente, vale mencionar que como parte de la implementación de la Ley 1876 de 2017 por medio de la cual se crea el SNIA, se expidió la Resolución 407 del 30 de octubre de 2018 “por la cual se reglamentan las materias técnicas del SNIA” la cual aborda los siguientes temas: (i) elección de los representantes del Consejo Superior del SNIA, (ii) lineamientos para la formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA), (iii) actualización del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA), (iv) registro y clasificación de usuarios del servicio público de extensión agropecuaria. Adicionalmente, durante el año 2019 se tienen contempladas las siguientes actividades para avanzar en el proceso de reglamentación e implementación de esta Ley: i) lineamientos para la definición de tasas, tarifas y subsidios para la prestación del servicio de extensión agropecuaria, ii) procedimiento para el registro y habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria (EPSEA), ii) manual operativo para el registro y clasificación de usuarios de extensión agropecuaria. La procuraduría llama la atención sobre la urgencia de poner en marcha esta política en el territorio y la utilidad que la misma representa para programas derivados del Acuerdo como el PNIS y la misma reincorporación.

### *e) Plan Nacional de Riego y Drenaje*

Actualmente, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural está ajustando el borrador del Plan para que sea consistente con la Frontera Agrícola Nacional, las áreas potenciales para adecuación de tierras con fines de irrigación, las áreas donde se desarrollan actividades de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y la priorización de los municipios PDET.

### *f) Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural*

Durante los años 2017 y 2018, MinAgricultura, a través de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, trabajó en la formulación del documento y participó en la construcción del Decreto Ley 902 de 2017. Actualmente, el documento se encuentra en proceso de revisión y ajuste por parte de la Dirección, en coordinación con la ANT y el DNP, con el fin de elaborar una versión definitiva.

## B.4. Planes a cargo de MinTrabajo

Según información reportada por MinTrabajo, tanto el documento del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, como el del Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales se encuentran en proceso de revisión y aprobación por parte del DNP y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación. Sin embargo, dado que dichos documentos cuentan con metas desde el año 2017, el reporte aclara que MinTrabajo y sus entidades adscritas y vinculadas, han venido cumpliendo los compromisos del PMI y reportando sus avances en el SIIPO. En contraste, a partir del reporte del SIIPO remitido por DNP a la Procuraduría con corte a 14 de mayo de 2019, de los 39 indicadores del PMI que a juicio de la Procuraduría se encuentran relacionados con los dos Planes Nacionales a cargo de MinTrabajo[30], ninguno tiene ficha técnica con meta validada.

## B.5. Plan Nacional de Educación Rural

Según la información remitida por MinEducación, el primer borrador del "Plan Especial de Educación Rural" (PEER) estaba orientado a cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en términos de cobertura, permanencia y calidad de la educación; así como garantizar la continuidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en su trayectoria educativa. Este primer borrador, se estructuró en nueve dimensiones: seis para para la educación inicial preescolar, básica y media; y tres para la educación superior y educación para el trabajo y desarrollo humano:

[30] Los 39 indicadores son los que corresponden a los siguientes códigos: A.73, A.74, A.419, A.88, A.95, A.453, A.454, A.100, A.97, A.98, A.102, A.103, A.104, A.105, A.106, A.351, D.278, D.284, D.358, A.73P, A.74P, A.419P, A.88P, A.453P, A.454P, A.100P, A.97P, A.98P, A.102P, A.103P, A.104P, A.105P, A.106P, A.351P, A.G.14, A.G.15, A.G.16, D.G.4, D.G.5

Dimensiones para educación inicial, preescolar, básica y media:

- Escuela, Familia y Comunidad
- Infraestructura y Dotación
- Administrativa
- Pedagógica y Académica
- Docentes y Directivos Docentes, y
- Ambiente Escolar y Bienestar

Dimensiones para educación superior y educación para el trabajo y desarrollo humano:

- Modelos educativos adaptables
- Acceso de la población a educación superior; y
- Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo

Actualmente, MinEducación reporta que se encuentra reformulando el PEER con el propósito de armonizarlo con los nuevos lineamientos trazados por PND 2018 - 2022 la construcción del Plan Sectorial Educativo y las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). El Ministerio tiene prevista la publicación del nuevo plan para el segundo semestre de 2019.

- Otros avances en acciones relacionadas con niñas, niños y adolescentes: según lo reportado por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (CIPI), para dar respuesta a los compromisos del PMI se cuenta con un Plan de Acción Intersectorial para la Implementación del Acuerdo de Paz - Primera Infancia, cuyo objetivo consiste en garantizar, de manera progresiva, la atención integral a la primera infancia en los municipios priorizados por el Acuerdo de Paz, que retoma las 9 atenciones priorizadas[31] en la Ruta Integral de Atención establecidos en la política de Cero a Siempre y que se estructura en dos de las líneas de dicha política: i) gestión Territorial y ii) calidad y pertinencia de las atenciones. En el marco de este plan a noviembre de 2018 , se reportaron un total de 271.787 niños y niñas atendidos integralmente en los 170 municipios priorizados, 55.738 de ellos ubicados en zonas rurales, de los cuales 35.499 se ubicaron en zonas afectadas con cultivos de uso ilícito (39% del total estimado de niños y niñas que habitan en estas zonas), en las modalidades de educación inicial institucional, educación inicial en medio familiar, educación inicial comunitaria y educación inicial propia e intercultural. Adicionalmente, entre febrero y julio de 2018, se desarrolló un proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas para la ejecución

[31] Las 9 atenciones son: i) Registro civil, ii) seguimiento nutricional, iii) acceso a libros, iv) formación a familias, v) cualificación del talento humano, vi) afiliación al Sistema de Seguridad Social y de Salud, vii) vacunación, viii) crecimiento y desarrollo y ix) educación inicial.

de la política de primera infancia en los 170 municipios PDET, a partir de la identificación de iniciativas en los PATR, relacionadas con esta política.

Por otra parte, MinEducación informó que abrió en el año 2017 una convocatoria para que los 170 municipios PDET postularan sus instituciones educativas, con el fin de obtener cofinanciación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar; se recibieron postulaciones de 1.596 predios ubicados en 118 municipios de 18 departamentos, de los cuales 632 predios resultaron viables en 71 municipios de 14 departamentos. Con corte a 30 de abril de 2019, se tenía una meta inicial de 548 sedes planeadas, 212 se terminaron y 16 estaban en ejecución; para un total de 228 obras intervenidas. De las 320 sedes restantes, 265 se encuentran viables, 35 se encuentran en etapa de viabilidad y 20 no habían iniciado fases de priorización, viabilidad, ni ejecución. Adicionalmente, en el marco de la estrategia Obras por Impuestos, en los municipios de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), se viabilizaron siete proyectos, para beneficiar a 418 sedes de instituciones educativas oficiales con proyectos de infraestructura educativa y dotación, de los cuales, a 30 de abril de 2019, tres se encuentran en ejecución, tres iniciando y uno finalizado. Por último, MinEducación reportó que se está avanzando en el concurso especial de docente para 6.564 cargos de docentes y directivos docentes, en zonas rurales de 23 Entidades Territoriales Certificadas, que agrupan 119 municipios PDET.

## B.6. Plan Nacional de Salud Rural

Según la información remitida por MinSalud se contó con un primer borrador del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR) en julio de 2018 que, dado el cambio de Gobierno Nacional, se consideró pertinente revisar a la luz del PND 2018 – 2022. En este sentido, el Plan ajustado estará plenamente armonizado con el PND el desarrollo de un nuevo Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE) y con los PATR.

MinSalud informó que el PNSR ajustado se entregó a la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y el DNP el 4 de abril de 2019 y fue retroalimentado por dichas entidades el 10 de abril. Actualmente se están incorporando las observaciones mencionadas y la plena armonización con lo efectivamente aprobado en el nuevo PND. Sobre este ajuste se esperaba lograr un cierre técnico definitivo el 31 de mayo, para proceder con la adopción del plan mediante acto administrativo (resolución) en julio.

Otros avances reportados por MinSalud: en coordinación con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, MinSalud ha participado activamente en la aproximación territorial llevada a cabo en las subregiones PDET del Catatumbo (26 de febrero de 2019 en Tibú; 20 y 27 de marzo en Cúcuta) y Sur de Córdoba (23 de abril de 2019). Para tal efecto, el Ministerio y la ART han trabajado mancomunadamente con las Secretarías Departamentales de Salud para que, siguiendo

los lineamientos del borrador del PNSR y valiéndose de instrumentos de clasificación de la información diseñadas por estas entidades: i) conozcan las iniciativas que han derivado de los PATR de su territorio y ii) den inicio al desarrollo de lo que se ha denominado su Plan Operativo de Gestión de Oferta (POGO). A través de este se busca que los territorios se apropien de las iniciativas de los PATR y logren identificar qué grado de viabilidad o inviabilidad tienen éstas y qué ruta debe seguirse para dar respuesta a las expectativas de las comunidades. En el Catatumbo, por ejemplo, se identificó como una de las principales necesidades en los PATR el desarrollo de jornadas extramurales de atención en salud; como resultado del trabajo mancomunado de la Empresa Social del Estado (ESE), la Gobernación, MinSalud, Supersalud y Entidades Promotoras de Salud (EPS) de la región, se logró acordar el pasado 4 de abril un cronograma de más de 100 jornadas extramurales para el año 2019.

## B.7. Plan de Zonificación Ambiental

Según la información remitida por MinAmbiente, el documento del PZA se encuentra actualmente en construcción y su finalización está prevista al finalizar el primer semestre de 2019. Para consultar los avances en la formulación de este Plan remitirse a la sección de acceso y uso de la tierra de este informe.

## B.8. Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación

La formulación de este Plan está a cargo CISAN, cuya secretaría técnica es ejercida por el ICBF desde julio de 2018. Según la información remitida por el ICBF, durante el año 2018 se elaboró el documento "Propuesta de Plan Nacional Rural para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación", el cual fue escrito con apoyo de una consultoría con la FAO, gestionada por el DNP. Este documento presenta una propuesta de plan de acción inicial, para avanzar en el establecimiento del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (SGPDA), a partir de las directrices establecidas en el Acuerdo de Paz. En particular, señala recomendaciones frente a la articulación del SGPDA en territorio con los otros Planes Nacionales para la RRI, así como con los PATR. Actualmente, se está trabajando en una versión actualizada de este documento armonizándolo con el PND 2018-2022. Adicionalmente, la CISAN viene avanzando primero, en el diseño institucional de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional y, segundo, en la adecuación de la actual política de seguridad alimentaria y nutricional (CONPES 113 de 2008), ambos ligados directamente a la puesta en marcha del SGPDA.

Sobre el primer punto, según el reporte del ICBF, desde finales de 2016 y durante el año 2017 la se realizaron mesas de trabajo entre la CISAN y la Oficina Jurídica de Presidencia, en las cuales se definió que la creación del Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación, en la cual se contempla la creación de los Consejos de seguridad alimentaria y nutricional, se tramitaría como un proyecto de Decreto Ley, toda vez que, para ese momento el entonces Presidente de la República

contaba con las facultades extraordinarias para su expedición. Simultáneamente, se realizaron mesas técnicas de la CISAN para determinar los contenidos técnicos del proyecto de Decreto y definir la propuesta para la arquitectura institucional del Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación y de los Consejos de seguridad alimentaria y nutricional en los niveles nacional, departamental y municipal.

Concluido el paso anterior, el Decreto surtió la revisión de la CSIVI, la mayor parte de las observaciones de esta Comisión fueron acogidas y aquellas que no se acogieron se explicaron en una mesa de trabajo en la que participaron entidades del Gobierno Nacional y delegados de la FARC.

Entre agosto y noviembre de 2017 se definió en mesas de trabajo del Gobierno Nacional que el CONASAN debía tramitarse como un Decreto Ordinario. Posteriormente, en diciembre de 2017 desde Prosperidad Social se elaboró el Decreto definitivo; sin embargo, presentó objeciones por parte de algunas entidades. Ante estas objeciones, la CISAN en coordinación con DNP y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, han venido buscando alternativas para la expedición de este acto administrativo. Actualmente, se avanza en la revisión y adecuación de la propuesta inicial recibidas, siendo pertinente indicar que, si la creación de este Consejo implica la modificación de CISAN regulada por la Ley 1355 de 2015, se requerirá realizar el trámite correspondiente mediante un proyecto de ley ante el Congreso de la República.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones generales

- La mayor dificultad frente a los Planes Nacionales es que 14 de ellos aún no se han expedido por acto administrativo, lo que se traduce en el incumplimiento de este compromiso del PMI debía que concluir en el año 2018. A juicio de la Procuraduría no existe justificación para que después de cerca de tres años de implementación del Acuerdo los Planes no hayan sido adoptados. Los PDET fueron concebidos en el Acuerdo de Paz como el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los Planes Nacionales, por lo tanto, habría sido deseable su formulación, previo a los ejercicios participativos para la construcción de los PATR. Sin embargo, es importante aclarar que los Planes Nacionales tienen un alcance para toda la ruralidad, priorizando los PDET pero no excluyendo el resto de municipios. Actualmente, se considera que son pertinentes para determinar la oferta sectorial en el marco de la Hoja de Ruta Única y avanzar en el cumplimiento de las metas de la RRI.
- El PND y el PMI, coinciden en tener una meta de reducción de la pobreza multidimensional y extrema rural. Frente a la meta de pobreza multidimensional, se encuentra que la reducción promedio anual estimada para alcanzar la meta del PND en el 2022, está por debajo de lo que se requeriría para alcanzar la meta del Acuerdo de Paz de reducir este indicador a la mitad en el 2031. Por el contrario, para la meta de erradicación de la pobreza extrema rural se estima que la reducción promedio anual para alcanzar la meta del PND en el 2022, está por encima de lo que se requeriría para alcanzar la meta del Acuerdo de Paz de erradicar la pobreza extrema en el año 2031 (se toma como referente de erradicación la meta de los ODS asociada a este indicador a nivel nacional para el año 2030).
- De los 180 indicadores del PMI que a juicio de la Procuraduría están relacionados con los Planes Nacionales para la RRI[32], 158 están asociados a una estrategia o indicador en el PND, según información reportada por el DNP. Sin embargo, en algunos casos, los indicadores asociados se diferencian en la unidad de medida, alcance y/o focalización territorial, lo que dificulta el seguimiento.

[32] Se encontró que no todos los indicadores asociados a los Planes Nacionales se encuentran en el Punto 1, algunos del punto 1 y 4 pueden también ser recogidos en estos Planes, tal es el caso del indicador "Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados", asociado al Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER). Asimismo, indicadores del punto 4 se encuentran asociados al Plan Nacional de Salud Rural y el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

## B. Conclusiones para los Planes adoptados

- A la fecha de corte de este informe se han adoptado por acto administrativo solo dos de los 16 Planes: i) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR) y ii) Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER). El PNVIR fue adoptado mediante resolución número 3260 del 3 de agosto de 2018 del Ministerio de Transporte. El PNER fue adoptado mediante resolución número 40809 del 2 de agosto de 2018 del Ministerio de Minas y Energía. Posteriormente se conoció la adopción del Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR) mediante resolución número 1722 del 12 de julio de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones "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".
- En general ambos Planes tienen los contenidos mínimos que estableció el CONPES 3932 y están articulados con el PND 2018 – 2022. No obstante, en el caso del PNVIR los lineamientos del Plan aplican a nivel nacional pero las metas y estimación de recursos se hace sólo para los municipios PDET, cuando según lo establecido en el Acuerdo de Paz debería cubrir toda la ruralidad. En el caso del PNER si bien el PND 2018 – 2022 incluye metas relacionadas con este Plan, no se hace ninguna mención explícita a este.
- Según información reportada por DNP con corte a abril de 2019, ninguno de los indicadores del PMI asociados al PNVIR y el PNER contaban con fichas o metas en el SIIPO.
- El PNVIR presenta avances en la identificación de corredores con participación de la comunidad a través de los PATR. En la identificación de estos corredores en el nivel nacional aún no se reportan avances cuantitativos, sin embargo, se reporta que hay 25 Planes viales en formulación en el departamento del Cauca y se está estructurando el programa Colombia Rural, del cual la postulación de los corredores priorizados por las entidades territoriales cerró el 31 de mayo de 2019. Respecto al porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento se reporta un avance del 100%, esta medición en términos porcentuales no permite conocer la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados. Frente a los servicios aéreos especiales no se tenía metas ni presupuesto estimado para el año 2018, por lo que aún no se reportan avances. Igualmente, se reportó para el año 2018 un valor de proyectos viabilizados de $9.131 millones para la intervención de vías fluviales. Finalmente, el PNVIR no tiene metas asociadas a los puentes peatonales que aparecen con frecuencia en las necesidades identificadas por las comunidades en los PATR.
- El presupuesto indicativo del PNVIR para la construcción y mantenimiento de vías terciarias y secundarias era para el año 2018 de cerca de un billón de pesos y se viabilizaron proyectos

por cerca de dos billones. Vale aclarar que el presupuesto del Plan está estimado para los PDET y en estos municipios se viabilizaron proyectos por un valor menor de $462.270 millones.

- El PNER reporta avances por debajo de las metas planteadas de usuarios beneficiados con la ampliación de cobertura tanto a nivel nacional como en municipios PDET. A 31 de marzo de 2019 se brindó servicio de energía eléctrica a 12.764 nuevos usuarios, de estos 6.894 (54,01%) usuarios son de los municipios PDET. Las metas indicativas del Plan ascendían a 72.108 usuarios a nivel nacional y 27.331 en los municipios PDET para los años 2017 y 2018. En cuanto a la instalación de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI, con corte a 31 de marzo de 2019 se llegó a una capacidad instalada de 4,51 Megavatios (MW) a nivel nacional y 3,00 MW en municipios PDET, ambas se ubican por debajo de las metas indicativas para los años 2017 y 2018: 10,59 a nivel nacional y 6,66 en los PDET.
- En cuanto a los recursos invertidos para la ampliación del servicio de energía eléctrica, tanto en el año 2017 como 2018 a nivel nacional y en los PDET, fueron menores a la inversión que se había estimado en el PNER.

## C. Recomendaciones generales

- A MinAgricultura, MinVivienda, MinTIC, MinSalud, MinAmbiente, MinTrabajo, MinEducación, ICBF como Secretaría Técnica de la CISAN, expedir a la mayor brevedad posible los 14 Planes Nacionales 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 RRI que desde los distintos sectores se llevará a los territorios y para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PATR, como para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Por lo tanto, de no expedirse pronto, los Planes Nacionales corren el riesgo de no ser oportunos y perder el sentido para el que fueron creados.
- A la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, como líder de la formulación de los Planes Nacionales y de la Hoja de Ruta Única, asegurar la articulación de estos instrumentos 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.
- Al Gobierno Nacional, promover el debate legislativo sobre el Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación, en la cual se contempla la creación de los Consejos de seguridad alimentaria y nutricional.

## D. Recomendaciones para los Planes adoptados

- A MinTransporte y MinMinas, formular las fichas, metas y realizar los reportes en el SIIPO de los indicadores del PMI asociados al PNVIR y el PNER.
- A MinTransporte, revisar la focalización en municipios PDET del PNVIR, el Plan hace un supuesto poco probable sobre los recursos de Regalías, que parten de una proyección nacional, pero se estiman para los municipios PDET. A partir de las cifras reportadas por MinTransporte, se puede observar que el monto de proyectos viabilizados para los municipios PDET, es de menos de la mitad de lo que se había presupuestado para el año 2018 para vías terciarias y secundarias construidas o en mantenimiento. En la fuente SGR, el valor de proyectos viabilizados en los municipios PDET representa un 24,2% del total nacional, mientras que en OCAD Paz el valor sólo alcanza el 11,4%.
- A MinTransporte, reportar la información sobre los kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento no sólo en porcentaje como está planteado el indicador del Plan, sino también en términos de la longitud a intervenir por los proyectos viabilizados y avanzar en la construcción de los inventarios de la red vial terciaria.
- A MinTransporte, revisar la inclusión en el PNVIR de metas asociadas a los puentes peatonales que aparecen con frecuencia en las necesidades identificadas en los PATR.
- A MinMinas, en la construcción del PNER 2019 – 2022 revisar las estrategias para alcanzar las metas que se plantearon inicialmente pues a la fecha, tanto los reportes de la ampliación del servicio de energía eléctrica como los de capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones de tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas, se encuentran por debajo de la meta. Los recursos invertidos también son menores a los inicialmente presupuestados.
- A MinMinas, incluir en los reportes de inversión otras fuentes que se habían contemplado en el Plan distintas a los Fondos que maneja este Ministerio, como son: Plan Todos somos Pazcífico, Obras por Impuestos, OCAD Paz y Operadores de Red. También reportar sobre otros compromisos del Plan además de la ampliación de cobertura que concentra la mayor inversión, como son las capacitaciones para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras y la capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones de tipo híbrido en las Zonas No Interconectadas.

# Participación Política

# Descripción

El punto 2 del Acuerdo de Paz busca la apertura democrática en el país, a través de la implementación de tres componentes: i) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política; ii) mecanismos democráticos de participación ciudadana; y iii) medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local.

La puesta en marcha de dichas acciones constituye una oportunidad para materializar los valores y principios consagrados en la Constitución Política, así como para fortalecer nuestro sistema democrático.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional inició el proceso para la adecuación normativa e institucional que permitiera cumplir con los compromisos pactados en este punto.

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 2:

Tabla 9. Estructura del punto 2

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Garantías para el ejercicio de la oposición política** | -Garantías de seguridad para las organizaciones políticas, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos | -**Ley 1909 de 2018:** Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política.<br>-**Resolución 3134 de 2018**: Por medio de la cual se reglamentan algunos artículos del Estatuto de la Oposición.<br>-**Decreto-ley 895 de 2017:** Por el cual se crea el SISEP<br>-**Decreto 299 de 2017:** Por el cual se crea el Programa de protección especializada de seguridad y protección.<br>**-Decreto 2124 de 2017:** Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final. | -Ministerio del Interior<br>-Consejo Nacional Electoral<br>-Fiscalía General de la Nación<br>-Oficina del Alto Comisionado para la Paz<br>-Unidad Nacional de Protección<br>-Defensoría del Pueblo | **17 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 3 terminaron a 2018<br>• 1 termina en 2019<br>• 13 terminan a 2026<br><br>**12 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la legalidad**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas<br>**Meta cuatrienio: 100%**<br><br>✓ Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas<br>**Meta cuatrienio: 100%** |
| **Mecanismos para la participación ciudadana** | -Garantías para los movimientos y organizaciones sociales<br>-Garantías para la movilización y la protesta social | **-Decreto-ley 885 de 2017:** Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia<br>-**Directiva Presidencial 01 de 2018:** Apoyo al Consejo | -Departamento Administrativo de la Función Pública<br>-Departamento Nacional de Planeación<br>-Ministerio del Interior | **39 indicadores** del Plan Marco de Implementación<br>• 12 terminaron a 2018<br>• 1 termina en 2019<br>• 5 terminan a 2022<br>• 19 terminan en 2026<br>• 2 terminan a 2031 | No hay indicadores relacionados |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | -Medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales<br>-Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización<br>-Control y veeduría ciudadana<br>-Planeación democrática y participativa | Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y a la creación e impulso a los Consejos Territoriales<br>**-Resolución 1190 de 2018:** Por la cual se adopta el "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica" | -Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones<br>-Oficina del Alto Comisionado de Paz | **52 disposiciones** en el seguimiento de KROC, componente técnico de la CSIVI | |
| **Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local** | -Pluralismo político<br>-Participación electoral<br>-Promoción de la transparencia electoral<br>-Promoción de una cultura política democrática y participativa<br>-Promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto<br>-Participación política y ciudadana de la mujer | | -Departamento Nacional de Planeación<br>-Ministerio del Interior<br>-Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones<br>-Registraduría Nacional del Estado Civil | **30 indicadores** del Plan Marco de Implementación<br>• 4 terminaron en 2017<br>• 1 terminó en 2018<br>• 2 terminan en 2019<br>• 1 termina en 2020<br>• 20 terminan en 2026<br>• 2 terminan en 2027<br><br>**30 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | No hay indicadores relacionados |

Fuente: elaboración propia

# Indicadores PMI

La Tabla 10 muestra los 16 indicadores del PMI correspondientes al punto 2 que se cumplen hasta el año 2022. Para efectos del seguimiento, es importante mencionar que no se incluyeron los indicadores relacionados con garantías de seguridad, los cuales serán tratados en el capítulo *Fin del Conflicto*, ni los asociados al enfoque étnico y de género, que tendrán un informe especial.

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

- 6 indicadores cuentan con ficha técnica para el reporte en SIIPO
- Ningún indicador cuenta con reporte en el SIIPO
- Ningún indicador del PMI correspondiente a este punto, tiene un indicador relacionado en el PND.
- De los 16 indicadores que finalizaban antes de 2018, sólo 13, a juicio de la Procuraduría se encuentran cumplidos.

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

Tabla 10. Indicadores PMI con corte a 2022

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales (todo lo que se lee en este punto se va a discutir en el espacio y así mismo depende de lo que quedará consignado en la Ley) | B.129 Proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales que contemple los 15 puntos planteados en el Acuerdo Final en la estrategia 2.2.1, presentado ante el Congreso | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El proyecto de ley de garantías a la participación y promoción de la participación ciudadana, no fue presentado para su trámite ante el Congreso, mediante la figura del "Fast Track". Actualmente se cuenta con un documento, el cual se encuentra pendiente de concertarse ante la instancia política CSIVI. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.1. Garantías para los movimientos y organizaciones sociales (todo lo que se lee en este punto se va a discutir en el espacio y así mismo depende de lo que quedará consignado en la Ley) | B.130 Comisión de Diálogo, realizada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | La instancia fue conformada para la elaboración de los insumos relacionados con el proyecto de garantías a la participación y promoción de la participación ciudadana. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica (La implementación de esta estrategia dependerá de los contenidos que se definan en la comisión especial análoga en funciones a la comisión de diálogo) | B.134 Comisión especial análoga a la comisión de diálogo, realizada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | La instancia fue conformada para la elaboración de los insumos relacionados con el proyecto de garantías a la participación y promoción de la participación ciudadana. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica (La implementación de esta estrategia dependerá de | B.135 Medidas y normativa revisada que regula la movilización y la protesta pacífica, modificada según sea necesario | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | Teniendo en cuenta que el proyecto de ley de garantías a la participación y promoción de la participación ciudadana, no fue seleccionado para su |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | los contenidos que se definan en la comisión especial análoga en funciones a la comisión de diálogo) | | | | | | trámite ante el Congreso, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 1190 de 2018 mediante 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 circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la posición y a la participación, inclusive de quienes no participan de la protesta pacífica". |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales | B.139 | Espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) generó una franja de análisis mediante los servicios de radio difusión sonora por medio de los programas en Radio Nacional de Colombia. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.3. Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales | B.137 | Convocatorias abiertas de radios comunitarias, con énfasis en las zonas más afectadas por el conflicto armado | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en el SIIPO | A 31 de marzo de 2019, MinTIC se encontraba en curso las primeras actividades correspondientes a etapa precontractual de las convocatorias para adjudicación de la radio comunitaria, entre ellas el estudio de la disponibilidad el espectro, la manifestación de interés y elaboración de los documentos concernientes. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización | B.424 | Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en el SIIPO | Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el "Plan Especial de Educación Rural" que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del MinEducación sobre el estado de avance en su formulación. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.5. Control y veeduría ciudadana | B.154 | Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | Bajo el liderazgo de la Procuraduría, en acuerdo con los demás órganos de control responsables, se definió la necesidad de crear un protocolo que permita adoptar un esquema unificado entre entidades con competencias en la recepción y trámite de denuncias, en el que se establezcan unos estándares de clasificación, priorización, reparto y requisitos mínimos de respuesta a estas comunicaciones, el cual se encuentra en proceso de elaboración. |
| 2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana | 2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa | B.158 | Propuesta de ajustes normativos expedidos para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa que contemplen los aspectos enunciados en el punto 2.2.6 del Acuerdo Final | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (1 a 2017)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley Orgánica, con el cual se preveía modificar la Ley 152 de 1994 pero fue archivado. |
| 2.3. Promover una mayor participación | 2.3.1. Promoción del pluralismo político | B.161 | Acto legislativo que incluya la redefinición de requisitos para la | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI | Reporte rechazado | MinInterior radicó el proyecto de Acto Legislativo 12 de 2017 |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | | conformación de partidos políticos y movimientos políticos y el sistema de adquisición progresiva de derechos, presentado | | **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | | "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, este fue archivado. |
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.1. Promoción del pluralismo político | B.162 Documento con propuesta de reforma normativa que incluya el aumento en el porcentaje en el fondo de financiación de partidos o movimientos políticos con representación en el Congreso, elaborado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | MinInterior radicó el Acto Legislativo 12 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, este fue archivado. |
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.2. Promoción de la participación electoral | B.167 Documento de diagnóstico participativo realizado y divulgado, con enfoque de género, de los obstáculos que enfrenta la población más vulnerable en el ejercicio de derecho al voto (incluida la mujer) | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | La Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) en la información reportada manifestó la necesidad de contar con recursos adicionales para la financiación de los estudios y diseños para la creación de nuevos puestos y la adopción de otras medidas que permitan eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más vulnerables. Lo anterior contribuirá a la identificación de obstáculos, y así focalizar la intervención a partir de criterios territoriales, étnicos y de género. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.3. Promoción de la transparencia electoral | B.186 | Tribunal Nacional de Garantías electorales conformado | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (100% a 2018) **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | Este indicador se encuentra incumplido. |
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.3. Promoción de la transparencia electoral | B.180 | Nuevos puestos de votación con implementación de biometría | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en el SIIPO | La Registraduría Nacional de Estado Civil ampliará la cobertura de la identificación biométrica en un 25% durante el acto de votación, es uno de los proyectos estratégicos de como medida de transparencia que apunta entre otros a combatir la suplantación de los electores y jurados, en las próximas elecciones. |
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.4. Reforma del régimen y de la organización electoral | B.187 | Documento con ajustes normativos e institucionales del Régimen y del Sistema Electoral que tengan en cuenta las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, elaborado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Gobierno Nacional radicó el Acto Legislativo 12 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, este fue archivado. |
| 2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad | 2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono | B.192 | Documento normativo en donde se definan y se desarrollen las reglas especiales para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de 16 Representantes a la Cámara, definido | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Gobierno Nacional presentó el proyecto de acto legislativo de 2017 "Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022- |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | 2026", sin embargo, este fue archivado. |

Fuente: elaboración propia

# Avances y dificultades

## A. Garantías para el ejercicio de la política

### A.1. Adopción del Estatuto de la Oposición

En cumplimiento del artículo 30 de la Ley 1909 de 2018, la Procuraduría presentará próximamente un informe completo "sobre el 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".

Con la expedición de la Ley 1909 de 2018 se establecieron las disposiciones para el ejercicio y la protección del derecho a la oposición de las organizaciones políticas y se incluyó la equidad de género[33] como uno de los principios rectores del Estatuto.

Frente a este tema, la Procuraduría realizó cinco visitas administrativas a las sedes de las organizaciones políticas[34] declaradas en oposición (Partido Alianza Verde, Partido Polo Democrático Alternativo, Movimiento Alternativo Indígena y Social, Partido FARC y Partido Unión Patriótica), con el propósito de realizar seguimiento al cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley en mención. Como resultado de las visitas se señala lo siguiente:

- Las cinco organizaciones políticas realizaron su declaratoria política. Sin embargo, tres organizaciones políticas no han realizado los ajustes en sus estatutos a pesar de lo estipulado en el artículo 8 de la Ley 1909 de 2018.
- Dos organizaciones políticas participaron en elecciones atípicas a nivel territorial, de las cuales una se declaró en oposición.
- Las cinco organizaciones políticas señalaron amenazas a sus miembros, las cuales se han puesto en conocimiento de la Unidad Nacional de Protección, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.
- Dos de las organizaciones políticas manifestaron que su relacionamiento con el Consejo Nacional Electoral es limitado.

En relación a la asignación de los espacios adicionales en medios de comunicación para las organizaciones políticas declaradas en oposición por parte del Consejo Nacional Electoral (CNE), éstos no han asignados, debido a que la entidad no cuenta con la asignación presupuestal para

[33]Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal.
[34]Partido Alianza Verde visita realizada el 30 de abril; Partido Polo Democrático Alternativo visita realizada el 3 de mayo; Movimiento Alternativo Indígena y Social y Partido FARC visita realizada el 6 de mayo; Partido Unión Patriótica visita realizada el 7 de mayo.

implementar esta medida. No obstante, el CNE se encuentra adelantando las gestiones para que se le adicione recursos al presupuesto de la vigencia 2019 por la suma de $174.073 millones de pesos, con el fin de garantizar lo dispuesto en el Estatuto de la Oposición.

### A.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política

En un escenario de fin del conflicto se deben establecer las máximas garantías posibles para el ejercicio de la política y así encauzar por los canales de la democracia, la resolución de las diferencias y los conflictos, contribuyendo de manera decisiva a la creación de un clima de convivencia y reconciliación (Mesa de Conversaciones, 2016).

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional por medio del Decreto 895 de 2017, creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual debe 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 de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición. Este sistema tiene cuatro elementos: i) adecuación normativa e institucional; ii) prevención; iii) protección y iv) evaluación y seguimiento. El detalle sobre el avance en la implementación del SISEP se desarrolla en el capítulo *Fin del Conflicto*.

## B. Mecanismos para la participación ciudadana

### B.1. Garantías para los movimientos y las organizaciones sociales

En cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz, frente al derecho de todas las personas a constituir organizaciones sociales del más variado tipo; a formar parte de ellas y a difundir sus plataformas; a la libertad de expresión y al disenso; al pluralismo y la tolerancia; a la acción política o social a través de la protesta y la movilización; y teniendo en cuenta la necesidad de una cultura política para la resolución pacífica de los conflictos y la obligación del Estado de garantizar el diálogo deliberante y público, se adoptarán medidas para garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y empoderamiento de todos los movimientos y organizaciones sociales, de acuerdo con sus repertorios y sus plataformas de acción social (Mesa de Conversaciones, 2016).

En virtud de lo anterior y de acuerdo con el Comunicado Conjunto No 80, en el cual se estableció solicitar al Consejo Nacional de Participación con el apoyo de Foro por Colombia, Viva la Ciudadanía y el CINEP organizar el espacio de participación de carácter nacional. Para dar cumplimiento a dicho mandato, en 2017 convocó y consultó a 2.478 ciudadanos representantes de 1.541 organizaciones sociales, mediante el desarrollo de seis foros regionales y un foro nacional donde participaron representantes de 373 organizaciones sociales. El resultado fue la consolidación del “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". Durante el 2018, este documento fue sometido a estudio y discusión por parte de representantes de diversos sectores quienes realizaron aportes, ajustes, comentarios y solicitudes que han venido nutriendo la versión inicial y se encuentra pendiente de concertarse con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), de acuerdo con la información suministrada por MinInterior.

## B.2. Garantías para la movilización y la protesta pacífica

En el marco de la Mesa Nacional de Garantías para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales y Comunales, en 2016 MinInterior elaboró un protocolo de Movilización y Protesta, con el acompañamiento y asesoría de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y contó con la participación de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP). Este proceso se materializó con la expedición de la Resolución 1190 de 2018 mediante 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 circulación, libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan de la protesta pacífica".

Es una guía metodológica que no modifica ninguna disposición normativa. Se establece para que todas las dependencias de MinInterior y demás entidades públicas, tengan una aproximación conceptual frente a la protesta social, su naturaleza pacífica, el alcance de las medidas por parte del orden ejecutivo en coordinación con el cuerpo civil de la Policía Nacional y su relación con el ejercicio de los derechos de reunión, asociación, libre circulación, libre expresión, entre otras garantías que están protegidas por la Constitución (Fundación Ideas para la Paz, 2018).

Si bien es un avance contar con dicho Protocolo, este instrumento no es vinculante para las entidades con competencias alrededor del tema y genera confusiones al momento de coordinar las actuaciones institucionales frente a garantizar el derecho a la movilización y la protesta pacífica. Por tanto, es necesario impulsar el debate legislativo que permita resolver los vacíos normativos y operativos existentes en la materia.

## B.3. Medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales

Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) como líder y responsable de este compromiso generó una franja de análisis mediante los servicios de radio difusión sonora por medio de los programas en Radio Nacional de Colombia como: "¿Andemos", "Por qué será?" y en Radiónica como: "La Palabra" y "Chévere pensar en voz alta", con el propósito de propiciar la argumentación y la reconciliación a través de dichos programas.

Asimismo, RTVC dispuso $500 millones para la producción y divulgación de los contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación. Los recursos fueron distribuidos así: $200 millones para producir y emitir contenidos de pedagogía del Acuerdo de Paz y avances de la implementación y $300 millones para los espacios transmitidos a través de los servicios de radio difusión sonora.

Por otra parte, a la fecha de corte del informe, MinTIC había iniciado las actividades correspondientes a la etapa precontractual de las convocatorias para adjudicación de la radio comunitaria, entre ellas el estudio de la disponibilidad el espectro, la manifestación de interés y elaboración de los documentos concernientes, por tanto, no se había iniciado proceso de selección para emisoras comunitarias.

## B.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización

El Decreto Ley 885 de 2017, crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) como el órgano asesor y consultivo del Gobierno Nacional en materia de paz, reconciliación, convivencia y no estigmatización. De acuerdo con la información suministrada por la OACP, el CNPRC sesionó seis[35] veces y priorizó dos líneas de trabajo principales: i) diseño y formulación del programa de convivencia, reconciliación y prevención de la estigmatización y ii) fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC). Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las funciones del Consejo, la estructura organizativa de este espacio está dada por un Comité Nacional y tres comisiones: i) pedagogía, educación, comunicación, arte y cultura de paz; ii) paz territorial y; iii) veeduría y garantías de no repetición. Como resultado del trabajo realizado, el CNPRC elaboró un documento de lineamientos y recomendaciones para la política pública de Paz, Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Por otra parte, se resalta el trabajo adelantado por el Comité Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia en la elaboración del plan de acción del Consejo, el cual fue aprobado con un presupuesto de $1.288,6 millones de pesos en la sesión plenaria del 27 de junio de 2019.

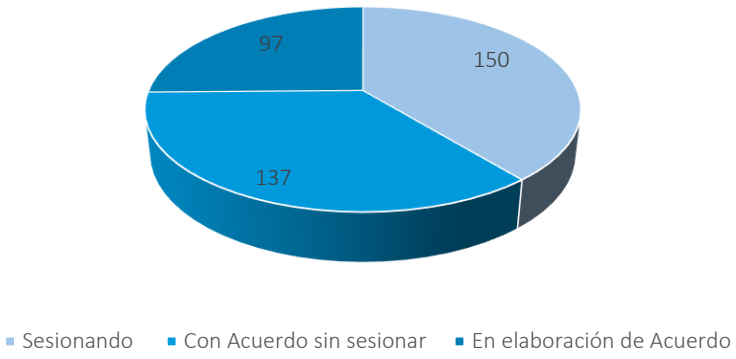
Desde inicios de 2018, la OACP inició la estrategia de creación y reactivación de los CTPRC. Para esto, la OACP priorizó la conformación y puesta en funcionamiento de 384 CTPRC, incluyendo los 32 Consejos Departamentales, con base en tres criterios: i) alta presencia de conflictividad social y de situaciones de violencia; ii) presencia de grupos armados organizados y; iii) niveles altos de necesidades básicas insatisfechas. Por otra parte, la OACP, en coordinación con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos expidió una circular en la cual se recomendó a las entidades territoriales fusionar el Comité de Derechos Humanos y el CTPRC, con el propósito de racionalizar los espacios de participación. En virtud de lo anterior, la OACP en la sesión del Comité Nacional del

[35]En 2017 se realizaron cuatro sesiones y en 2018 dos sesiones.

Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia realizada el 30 de abril de 2019 presentó el siguiente balance de estos espacios:

- 150 CTPRC sesionando,
- 137 CTPRC se encuentran proyectando su respectivo acto administrativo y
- 97 tienen Acuerdo, pero no están sesionado.

Gráfico 2. Balance Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia




Fuente: elaboración propia con base a la información de la OACP

## B.5. Control Social y Veedurías Ciudadanas

En 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública (Función Pública) diseñó el Sistema de Rendición de Cuentas para la implementación del Acuerdo de Paz (SIRCAP), el cual tiene como propósito articular un conjunto de actores, directrices y herramientas para rendir cuentas sobre la implementación del Acuerdo, facilitando el acceso a la información pública y abriendo espacios de diálogo efectivos alrededor de la construcción de paz. El sistema consta de cuatro componentes: i) compromisos del Acuerdo de Paz ii) actores; iii) directrices; y iv) herramientas.

Durante 2018, Función Pública capacitó a 57 entidades con obligaciones directas en el Acuerdo de Paz o sus decretos reglamentarios, a diez direcciones o dependencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), un órgano autónomo; y tres entidades adicionales de la Rama Ejecutiva sin obligaciones directas sobre el Acuerdo de Paz.

Frente a la actualización e implementación del Plan Nacional de Formación a Veedores Ciudadanos, Función Pública en 2017 inició un proceso de actualización y definición de posibles contenidos y temáticas del Plan Nacional de Formación en términos normativos, metodológicos y procedimentales de los módulos del Plan. En 2018, con el apoyo de la Universidad del Rosario, se virtualizaron los módulos para el Programa virtual de aprendizaje en control social, asimismo, se elaboró el Módulo de Control Social a la Implementación del Acuerdo de Paz, el cual contiene los

pasos a seguir por parte de la ciudadanía, sus organizaciones y beneficiarios para monitorear los temas de interés. Como resultado de este proceso, se han beneficiado 3.512 ciudadanos[36], 1.712 en 2017 y 1.800 en 2018.

Por su parte, MinInterior construyó participativamente el Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas. Este documento tiene tres ejes estratégicos: i) desarrollo de capacidades para la creación y el fortalecimiento de veedurías ciudadanas; ii) medidas de transparencia para la implementación del Acuerdo de Paz y iii) coordinación y articulación de acciones para fomentar e impulsar el control social a través del ejercicio ciudadano participativo.

Si bien se han presentado avance en el fortalecimiento de los ejercicios de control social, persisten desafíos frente a la rotación de los interlocutores territoriales que integran la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV) lo que debilita la continuidad de los procesos de las veedurías ciudadanas a nivel local y la desarticulación del Plan de Apoyo impulsado por MinInterior y el Plan de Acción 2019 de la RIAV.

### B.6. Fortalecimiento de la planeación democrática y participativa

En 2017, el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley Orgánica, con el cual se preveía modificar la Ley 152 de 1994 pero su trámite legislativo no fue satisfactorio. Por otra parte, el papel de los Consejos Territoriales de Planeación se limita a la elaboración de los conceptos de los planes de desarrollo, la participación de los consejeros en las otras etapas del ciclo de la política pública es limitada.

Con el propósito de avanzar en el fortalecimiento de la planeación participativa, el DNP incluyó en el pacto por la legalidad del PND 2018-2022, un componente de fortalecimiento de la planeación participativa y su articulación con otros procesos. Asimismo, el DNP tiene previsto la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa, con el objetivo de formalizar su estructura y los procedimientos relacionados con el funcionamiento del mismo.

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

La ampliación del ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y las garantías para asegurar igualdad de condiciones para la participación de los partidos y movimientos políticos contribuyen a promover el pluralismo político y la representatividad del sistema de partidos (Mesa de Conversaciones, 2016).

[36]Veedores, líderes sociales de comunidades negras e indígenas, líderes comunales, personeros municipales, estudiantes, defensores de derechos humanos, entre otros.

Dentro de ese marco, el Gobierno Nacional ha avanzado en la implementación de las medidas pactadas en el Acuerdo de Paz:

## C.1. Participación Electoral

En noviembre de 2018, en el marco de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales[37] se aprobó el Plan Nacional de Garantías Electorales 2019 "Por unas elecciones legales, seguras y transparentes", con el cual se busca articular el trabajo colaborativo entre las instituciones y los ciudadanos para la prevención y/o mitigación de los delitos electores. Adicionalmente, MinInterior adelantó jornadas de asistencia técnica a las Comisiones Departamentales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales y suscribió un memorando de entendimiento con la Misión de Observación Electoral (MOE) para trabajar sobre los tres principales retos de las elecciones locales del 27 de octubre de 2019: i) transparencia electoral; ii) acceso a la información y iii) seguridad para todos los actores involucrados en las elecciones. Por otra parte, en el transcurso de 2019, se han realizado 4 sesiones plenarias de las 5 subcomisiones de la Comisión Nacional y una sesión de la subcomisión de orden público.

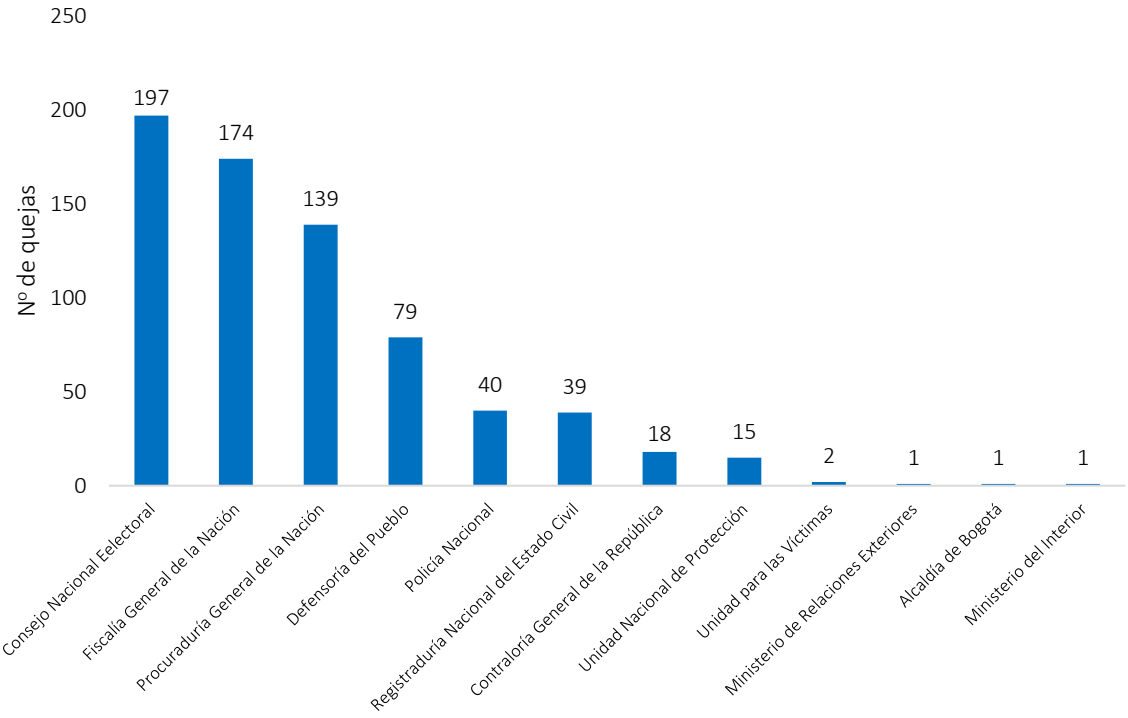
## C.2. Transparencia Electoral

La Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) de MinInterior en el período comprendido entre el 1 de enero al 14 de junio de 2019, recibió un total de 351 quejas y/o denuncias. Los cinco departamentos que presentan un mayor número de denuncias son: Antioquia (43), Valle del Cauca (42), Santander (30), Cundinamarca (28) y Tolima (26). Por su parte, los cinco municipios con mayor número de quejas son: Bogotá (27), Barrancabermeja (17), Puerto Gaitán (14), Medellín (10) y Cúcuta (9).

De las 351 quejas, 268 corresponden a informantes anónimos y 83 con denunciante. Asimismo, los tres principales canales de recepción de denuncias son la MOE, la página web y el correo electrónico. Las quejas y/o denuncias están relacionadas con las siguientes temáticas: i) violación al régimen de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación; ii) constreñimiento al sufragante; iii) intervención en política de los servidores públicos; iv) corrupción de sufragante; v) trashumancia electoral; y vi) vigilancia al proceso electoral. Las quejas han sido informadas a las siguientes entidades:

[37]Creada mediante el Decreto 2821 de 2013.

Gráfico 3. Número de quejas por entidades informadas




Fuente: elaboración propia con base a la información del Ministerio del Interior.

## C.3. Reforma del régimen y de la organización electoral

El Acuerdo de Paz dispuso la conformación de una Misión Electoral Especial (MEE), con el propósito de presentar recomendaciones al Gobierno Nacional sobre 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. Con base en el informe elaborado por la MEE, en 2017, MinInterior radicó ante la Cámara de Representantes el Acto Legislativo 12 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".

En su proceso legislativo se alcanzaron a estudiar 59 proposiciones sobre temas como el voto obligatorio, la formula progresiva de paridad de género, la regulación de las listas cerradas, reducción de facultades al CNE, aumento o reducción de requisitos para conformación de partidos y movimientos políticos, límites a la financiación, trasfuguismos individuales y colectivos, posibilidad de que grupos significativos de ciudadanos presenten candidaturas, senadores para departamentos sin representación y la eliminación de la Comisión de Aforados. Además, se creó una subcomisión accidental encargada de estudiar las proposiciones y presentar un informe que agrupara las proposiciones similares, facilitando el debate (Instituto Kroc, 2018). No obstante, al proyecto de ley le hicieron cambios que transformaban el propósito inicial de lo pactado en el Acuerdo de Paz. Lo

anterior derivó en que varios sectores sociales y políticos solicitaran al Gobierno Nacional retirar su apoyo a esta iniciativa y este fue archivado. Es importante, que el Gobierno Nacional promueva el debate legislativo alrededor de la reforma política electoral necesaria para el país.

## C.4. Cultura política democrática y participativa

En 2018, MinInterior realizó actividades para fomentar la participación de los diferentes grupos poblacionales en los asuntos políticos y públicos a través de escuelas de liderazgo, formulación de proyectos y pedagogía de paz. En 2019, diseñó el Plan de Promoción a la Participación Política para mujeres y jóvenes, el cual se implementará a través de las escuelas de formación política.

## C.5. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono

El Gobierno Nacional presentó el proyecto de acto legislativo "Por medio del cual se crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026", el cual tenía el propósito de garantizar la representación política en el Congreso de los territorios especialmente afectados por el conflicto y el abandono estatal, sin embargo, esta iniciativa fue archivada. El proyecto sufrió importantes modificaciones en el transcurso del debate legislativo, como la exclusión de las cabeceras de los municipios que constituyen estas circunscripciones, aun cuando más de la mayoría de estas no son urbanas y se vieron gravemente afectadas por el conflicto. Asimismo, se modificaron los requisitos para inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos, se excluyó la paridad de género en la conformación de las listas, y se limitó la participación a las víctimas del conflicto entre otras.

En la etapa de conciliación la norma se hundió dado que el presidente del Senado anunció que la misma no había sido aprobada por no alcanzar la mayoría absoluta. La decisión del Presidente generó discusión acerca del número de votos que se requerían en Senado para obtener la mayoría absoluta, teniendo en cuenta que para la fecha de votación el Senado contaba con dos "sillas vacías".

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- Es de suma preocupación que de los 53[38] indicadores del PMI asociados al punto de participación política, 16 indicadores finalizan a 2022, y ninguno tiene metas programadas en el PND 2018-2022.
- La participación política es uno de los puntos del Acuerdo, que presenta mayores retrasos en su implementación, esto se refleja con la no 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, en el cual se incluían los lineamientos para garantizar la movilización y la protesta social. Esto evidencia la necesidad de avanzar en los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz, con el propósito de 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.
- No se cuenta con información frente al estado de avance del plan de creación y promoción, así como del fortalecimiento de las veedurías y los observatorios ciudadanos en los territorios priorizados, ni del registro y caracterización de las organizaciones y movimientos sociales formales y no formales existentes en el territorio nacional. Esto dificulta el desarrollo de los ejercicios de diálogo entre las instituciones públicas y los ciudadanos para el seguimiento y control social a lo acordado.
- 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 de 1991. Con la implementación de esta medida se brindan garantías a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno para el desarrollo de su ejercicio crítico, así como la inclusión de la equidad de género[39] como uno de los principios rectores del Estatuto.
- El proceso adelantado por el CNPRC ha tenido resultados importantes como el desarrollo de lineamientos y recomendaciones para la elaboración de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, el pacto político de no violencia en la política y las observaciones al PND 2018-2002.
- 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

[38] No incluyen los indicadores de género, étnicos ni garantías de seguridad.
[39]Las organizaciones políticas, incluidas aquellas que se declaren en oposición, compartirán el ejercicio de los derechos que le son propios entre hombres y mujeres, de manera paritaria, alternante y universal.

participación política, aún enfrentan desafíos en materia presupuestal y en el debate legislativo que el Gobierno Nacional debe promover alrededor de estos temas.

## B. Recomendaciones

- A la OACP, MinInterior, MinTIC, RNEC, DNP, CNE y UNP formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del SIIPO de los indicadores del PMI asociados a la participación política, ciudadana y electoral.
- Al Gobierno Nacional 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.
- Al Gobierno Nacional 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.
- A la Función Pública definir lo lineamientos para la puesta en marcha del sistema de rendición de cuentas a nivel territorial.
- A las Alcaldías y Gobernaciones, crear los CTPRC, con el propósito de articular y coordinar en el nivel territorial las diferentes instancias, sectores y mecanismos de participación alrededor de la paz, la reconciliación, la convivencia y no estigmatización. Así mismo, es fundamental que las entidades territoriales garanticen los recursos para la implementación de los planes de acción propuestos por los CTPRC.
- A la OACP y al Comité Nacional del Consejo Nacional de Paz adelantar el proceso de convocatoria para la designación de los representantes de los sectores en vacancia[40].
- Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que asigne los recursos necesarios a la Registraduría Nacional del Estado Civil para la financiación de los estudios y diseños para la creación de nuevos puestos y la adopción de otras medidas para eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más vulnerables.
- Al CNE adoptar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

[40] Población en condición de discapacidad, organizaciones juveniles, ambientales, víctimas en el exterior, medios de comunicación masivos, medios de comunicación populares y comunitarios, organizaciones oficiales y suboficiales en retiro de la Fuerza Pública y partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

# Punto 3: Fin del Conflicto

# 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*" y avanzar en la dejación definitiva de las armas. (Mesa de Conversaciones, 2016). Asimismo, en este punto se contemplan medidas para la reincorporación política, social y económica de los excombatientes de las FARC–EP y garantías de seguridad para toda la población.

Los compromisos sobre el cese al fuego bilateral y definitivo y dejación de armas culminaron 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 (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

Diversos actores encargados del seguimiento al Acuerdo de Paz, coinciden en que este proceso además de culminar un conflicto armado de más de 50 años de duración, ha sido catalogado como uno de los procesos de dejación de armas más expeditos, con una tasa de entrega de armas por excombatiente más alta que otros conflictos armados. Adicionalmente, si bien se presentaron un alto número de solicitudes de verificación de incidentes, *en su mayoría estos fueron catalogados como irrelevantes o como no incumplimientos al protocolo* (Instituto Kroc, 2017).

El presente capítulo se centra en el análisis de los avances y retos en materia de reincorporación social, económica, política 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, en este capítulo se hace un análisis sobre la acreditación de excombatientes, el cual, si bien constituye uno de los compromisos iniciales para la reincorporación, a la fecha presenta situaciones pendientes de resolución.

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 3:

Tabla 11. Estructura del punto 3

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Reincorporación Política** | ✓ Garantías para el nuevo partido o movimiento político<br>· Personería jurídica<br>· Financiación y asistencia técnica. (Funcionamiento, campañas electorales, acceso a medios, seguridad)<br>✓ Representación política<br>· Congreso de la República<br>· Participación en el Consejo Nacional Electoral<br>Reforma de la apertura democrática para construir la Paz. | **Acto legislativo 03 de 2016:** Por el cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política<br>**Ley 1830 de 2017:** Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 5 de 1992 | Consejo Nacional Electoral<br>Ministerio del Interior<br>Partido FARC | **5 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 2 terminaban antes de 2018<br>• 2 terminan a 2022<br>• 1 terminan a 2031<br>**16 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | |
| **Reincorporación Económica y social** | ✓ Acreditación y tránsito a la legalidad.<br>✓ Reincorporación para los menores de edad que han salido de los campamentos de las FARC-EP<br>✓ Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social:<br>· Censo Socioeconómico | **Decreto 1174 de 2016:** A través del cual se crea el comité técnico interinstitucional.<br>**Acto Legislativo 01 de 2017:** Habilita a los ex combatientes de FARC "para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales"<br>**Decreto-Ley 897 de 2017:** Modifica la estructura de la | Oficina del Alto comisionado para la Paz<br>Consejería para la Estabilización y Consolidación<br>Agencia para la Reincorporación y la Normalización[41]<br>• Comité Técnico Interinstitucional | **20 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 5 terminaban antes de 2018<br>• 4 terminan en 2019<br>• 2 terminan a 2022<br>• 7 terminan a 2031<br>• 2 con fecha de finalización por definir<br>**26 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la Construcción de Paz**<br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br>✓ Porcentaje de personas atendidas y acompañadas en los procesos que lidera la ARN<br>**Meta cuatrienio: 80,00%**<br>✓ Porcentaje de excombatientes con estado de avance de |

[41] 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.

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | · Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles con ECOMUN<br>· Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles – Proyectos individuales.<br>✓ Garantías para una reincorporación económica y social<br>· Renta básica<br>· Asignación única de normalización<br>· Seguridad Social<br>· Planes o programas sociales<br>· Pedagogía para la paz<br>✓ Otros recursos para reincorporación económica. | Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas<br><br>**Decreto-Ley 899 de 2017:** 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<br><br>**Decreto 2027 de 2016:** Crea el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y le asigna funciones.<br><br>**Decreto 1274 de 2017:** Extiende la duración de las ZVTN y PTN.<br><br>**Decreto 1523 de 2017:** Adiciona funciones de la ARN para asumir los gastos del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR)<br><br>**Decreto 2026 de 2017:** Se reglamenta completamente el funcionamiento de los ETCR<br><br>**Decreto 2180 de 2017, Decreto 580, 1162 y Decreto 2446 de 2018:** Extienden la prestación de servicios transitorios.<br><br>**Decreto 277 de 2017:** reglamenta la efectiva implementación de la Ley 1820 de 2016. | • Mecanismo conjunto de solución de diferencias<br>• Consejo Nacional de Reincorporación<br>• Consejos Territoriales de Reincorporación (24)<br>• Mesas departamentales de reincorporación | | reincorporación al 50%de aquellos que se encuentran activos en el proceso de reincorporación.<br>**Meta cuatrienio: 100,00%** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Decreto Ley 891 de 2017**: vincula al proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP.<br><br>**Decreto 756 de 2018:** Faculta a la ANT la adjudicación directa de tierras a asociaciones u organizaciones cooperativas para los propósitos del proceso de reincorporación a la vida civil.<br><br>**Decreto 982 de 2018:** Se suprimen dos ETCR.<br><br>**Decreto 1212 de 2018:** 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<br><br>**Decreto 1363 de 2018:** Faculta a la ARN para establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos.<br><br>**Directiva Presidencial 03 de 2017:** Para priorizar en el POA de las entidades los compromisos de reincorporación. | | | |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Directiva Presidencial 03 de 2018:** Para la atención a los menores de edad que salieron de los campamentos de las FARC-EP<br><br>**Resolución 3207 de 2018:** Requisitos para verificar la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual | | | |
| **Garantías de Seguridad** | ✓ Pacto Político Nacional | **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. | Ministerio del Interior<br>Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia | **2 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 1 terminaba antes de 2018<br>• 1 termina a 2021<br><br>**1 disposición** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | |
| | ✓ Comisión Nacional de Garantías de Seguridad | **Decreto Ley 154 de 2017:** Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016<br><br>Sentencia C-224 del 2017 | Oficina del Alto Comisionado para la Paz<br><br>Ministerio de Justicia y del Derecho | **4 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 2 terminaban antes de 2018<br>• 2 terminan a 2031<br><br>**12 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la Legalidad**<br><br>**1 meta** en PND 2018-2022<br><br>✓ Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas<br>**Meta cuatrienio: 12** |
| | ✓ Unidad Especial para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales | **Decreto Ley 898 de 2017:** Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales | Fiscalía General de la Nación | **9 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 1 termina a 2018<br>• 1 termina a 2022<br>• 7 terminan a 2031<br><br>**10 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | ✓ Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política | **Decreto Ley 895 de 2017:** Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política<br><br>**Decreto 299 de 2017:** 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<br><br>**Decreto 2124 de 2017:** Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera | Oficina del Alto Comisionado de Paz<br><br>Ministerio del Interior<br><br>Unidad Nacional de Protección | **12 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 1 termina a 2018<br>• 1 termina a 2022<br>• 7 terminan a 2026<br>• 3 terminan a 2031<br><br>**22 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la legalidad**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas **Meta cuatrienio: 100%**<br><br>✓ Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas **Meta cuatrienio: 100%** |
| | ✓ Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios | **Decreto 660 de 2018:** Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los | Ministerio del Interior | **4 indicadores** del Plan Marco de Implementación:<br>• 4 terminan a 2026<br><br>**7 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la legalidad**<br><br>**2 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas **Meta cuatrienio: 100%** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Territorios; y se dictan otras disposiciones | | | ✓ Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas<br>**Meta cuatrienio: 100%** |
| | ✓ Medidas de prevención y lucha contra la corrupción | | Función Pública | **1 indicador** del Plan Marco de Implementación:<br>• 1 termina a 2022<br><br>**7 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | |

# Indicadores PMI

La Tabla 12 muestra los 30 indicadores del PMI correspondientes al punto 3[42], sin incluir los indicadores relacionados con los enfoques transversales que se cumplen hasta el año 2022 y siete[43] metas trazadoras que se cumplen a 2026. El balance en términos de seguimiento es:

- 3 indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIIPO
- 27 indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO.
- 7 indicadores del PMI cuentan con indicadores relacionados en el PND, de acuerdo con información remitida por DNP.
- De los 29 indicadores que finalizaban antes de 2018, sólo 16, a juicio de la Procuraduría se encuentran cumplidos.

Los indicadores que debieron culminar o se están ejecutando a la fecha de cierre de este reporte no cuentan con una ficha técnica validada, este es el caso de 31 de los 37 indicadores y metas trazadoras en materia de reincorporación y garantías de seguridad.

Frente a los indicadores del PND se resalta la inclusión de dos indicadores en materia de reincorporación social y económica y cuatro en materia de garantías de seguridad, tres de los cuales corresponden a metas trazadoras (identificadas como aquellas de resultado que permitan evidenciar el cumplimiento de lo acordado en un nivel estratégico).

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

[42] Se incluyen tres indicadores del punto 2 relacionados con garantías de seguridad, teniendo en cuenta que este tema se aborda en el capítulo Fin del Conflicto, de acuerdo con lo señalado en el capítulo de Participación Política.
[43] Se incluyen 2 metas trazadoras del punto 2 relacionadas con garantías de seguridad.

Tabla 12. Indicadores PMI con corte a 2022

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.MT.1 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 | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: SI. Personas que culminan el proceso de reintegración | De acuerdo con reporte realizado por la ARN, el 15 de agosto de 2018, al mes de julio se cuenta con registro de 3.825 personas que permanecen en los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR), 6.690 personas atendidas en los Grupos Territoriales y Puntos de Atención (GT/PA) y 382 atendidas solamente en Asentamientos Rurales, teniendo un total de 10.897 personas atendidas, del total (13.017) de la población acreditada por la OACP. | A la fecha se presentan importantes avances mayoritariamente en el desarrollo del marco normativo, las acciones de reincorporación temprana y la formación para la productividad.<br><br>Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe no se cuenta con una ruta para la reincorporación de los excombatientes. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.MT.2 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 | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo con el reporte realizado por la ARN, el 20 de junio de 2018, el reporte de este indicador estaba en formulación. | En cuanto a las personas con condición de discapacidad, la ARN reporta una ruta que inicia con la certificación de la discapacidad. No obstante, la principal dificultad para la puesta en marcha de esta ruta es la falta de recursos económicos para la movilización de los equipos multidisciplinarios encargados de expedir las certificaciones de discapacidad a los excombatientes. Para subsanar este inconveniente, el |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Ministerio está adelantando las gestiones con cooperación internacional, no obstante, preocupan las demoras en la puesta en marcha de esta ruta que beneficiaría a cerca del 10,6% de la población excombatiente. |
| 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 | 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH) | B.MT.1 | Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: SI Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas. Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas. | Sin reporte en SIIPO | Dada la reciente activación de la Instancia de Alto Nivel del SISEP el 8 de julio de 2019, aún no reportan avances en la coordinación de acciones para mitigar los riesgos de homicidios de los líderes sociales. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 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 | 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH) | B.MT.2 | Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1) | C.MT.3 | Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Gobierno Nacional expidió el Decreto 660 de 2018, en el cual se establecen las disposiciones para el diseño y la implementación del Programa. Sin embargo, el Decreto no se ha implementado. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales | C.MT.4 | Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: SI (Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas) | Reporte rechazado | En las sesiones de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad se comparte información sobre la capacidad institucional en los distintos niveles de gobierno para responder a las problemáticas de seguridad y avanzar en el desmantelamiento de las organizaciones criminales. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1) | C.MT.5 | Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales. | 2026 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | De acuerdo con las cifras de la Defensoría del Pueblo entre enero de 2016 y mayo de 2019 se registraron 486 homicidios de defensores y líderes sociales. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 3.2.1. Reincorporación Política | C.219 Acto legislativo que permita la constitución del nuevo partido político, presentado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Gobierno Nacional expidió el Acto Legislativo 03 de 2017. 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. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 3.2.1. Reincorporación Política | C.220 Un delegado ante el CNE (Con voz, no voto) | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El CNE anunció a la opinión pública que, a partir del 13 de diciembre de 2017, el señor Pablo Julio Cruz Ocampo ejercería sus funciones como vocero del partido FARC ante esa entidad |
| 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 3.2.1. Reincorporación Política | C.215 Recursos del 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, para la difusión y divulgación de plataforma y centro de pensamiento del nuevo partido político, entregados | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Según la información remitida por el CNE al partido FARC le correspondió:<br>2017: $194.354.484<br>2018: $3.846.297.309<br>2019: $3.845.785.956 |
| 3.2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil | 3.2.1. Reincorporación Política | C.216 Recursos para la financiación especial para campaña de los candidatos a la Presidencia y Senado del nuevo Partido Político, entregados | 2022 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (100% a 2022) **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Para la campaña presidencial 2018, no fue necesario desembolsar los recursos por concepto de anticipos al partido FARC debido a la renuncia de su candidato. Para la campaña al Senado, el partido FARC recibió como anticipo $8.841.321.631. No obstante, tuvieron dificultades en la apertura de las cuentas bancarias lo que generó traumatismos en el uso de los recursos asignados. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas | 3.1.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (Inicio de la implementación del acuerdo) | C.204 | Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización, en funcionamiento | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya culminó. La figura actual son los ETCR que tiene unos objetivos diferentes a las ZVTN. |
| 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas | 3.1.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (Inicio de la implementación del acuerdo) | C.448 | Número de integrantes de FARC trasladados hacia las ZVTN y PTN. | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya culminó. |
| 3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas | 3.1.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (Inicio de la implementación del acuerdo) | C.209 | Suministros periódicos en las ZVTN, entregados | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO. | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya culminó, con el proceso de dejación de armas.<br><br>A la fecha el Gobierno Nacional continúa con el suministro de bienes en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación –ETCR- |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.228 | Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Si bien este indicador debió culminar durante el primer año de implementación. Existe un grupo de al menos 468[44] personas que todavía no tienen resuelta la situación de acreditación. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.229 | Listados entregados por las FARC verificados | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya culminó. El Gobierno Nacional estableció como fecha de cierre de recepción de listados el 15 de agosto de 2017. |

[44] 80 identificadas en el plan de choque a marzo 2019 sin acción reportada por la OACP y 388 en observación.

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.222 | Asesoría jurídica y técnica del Gobierno para la constitución de ECOMUN, realizada | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | El reporte realizado por el Ministerio de Trabajo, el 1 de agosto de 2018, indica que se brindó una asesoría jurídica y técnica brindada para la dinamización de los emprendimientos asociativos solidarios conformados por miembros de las FARC. | Se brindó asesoría jurídica por parte del Gobierno Nacional en la conformación de ECOMUN. No obstante, el rol de ECOMUN como una cooperativa de segundo nivel no está totalmente consolidado.<br><br>A la fecha de cierre de este reporte se cuenta con al menos 118 cooperativas creadas. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.233 | Programa especial de restablecimiento de derechos para menores que salgan de las FARC-EP, creado y en implementación | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Se ha reportado el desarrollo del Programa Camino Diferencial de Vida del cual han hecho parte 124 jóvenes. En su desarrollo se destacan algunas normas e instrumentos de política pública que viabilizaron su implementación.<br><br>Persisten algunas dificultades en la prestación de servicios de los jóvenes, tal y como garantizar su permanencia en el sistema educativo. Frente a su reparación como víctimas del conflicto armado, más allá de la indemnización que ha recibido solo el 30% de los jóvenes, no se observa una estrategia integral que permita el acceso a medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Tampoco se evidencian avances en la oferta de inclusión social para mejorar las condiciones de vulnerabilidad de los jóvenes y sus familias. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.236 | Planes y programas identificados de acuerdo a los resultados del censo socioeconómico | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por la ARN, el 29 de octubre de 2018, se aprobó el documento CONPES 3931 que brinda los lineamientos de la política pública de reincorporación a largo plazo –PNRSE-, teniendo en cuenta los resultados del censo socioeconómico. Este documento se construyó enfocando los planes y programas en 4 ejes. | La PNRSE plantea la atención de los derechos fundamentales de la población en reincorporación en seis componentes, los cuales se alinean parcialmente con los 13 programas sociales contemplados en el Decreto 899 de 2017.<br><br>Si bien se evidencian avances en la puesta en marcha de las iniciativas de reincorporación temprana, preocupa a este ente de control la falta de definición de una ruta de reincorporación. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.238 | Porcentaje de integrantes de FARC- EP acreditados con proyecto productivo individual o colectivo viabilizado con apoyo económico entregado | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por la ARN, el 3 de abril de 2019, se ha avanzado en el desembolso de 2 proyectos productivos los cuales han beneficiado a 85 excombatientes de FARC por valor de $ 680.000.000.<br>Se han viabilizado por la mesa técnica de CNR 12 proyectos productivos, de los cuales se tiene en proceso de recolección de la documentación necesaria para pago de 10 proyectos que | A la fecha de corte de este informe se cuenta con 24 proyectos productivos colectivos aprobados y 17 desembolsados con 1.216 excombatientes beneficiados por un total de $12.536 millones.<br><br>En cuanto a los proyectos productivos individuales, la ARN reporta un total de 162 aprobados, de los cuales 160 han sido desembolsados y benefician 188 excombatientes por un total de $1.503 millones.<br><br>Si bien se resalta la estrategia de aceleración para la estructuración y aprobación de proyectos productivos persisten dificultades |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | acentúan el proceso de avance de los proyectos y que benefician a 777 excombatientes aproximadamente. | para el cumplimiento de este beneficio económico. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.239 | Porcentaje de asignaciones únicas de normalización entregadas a los integrantes de las FARC-EP acreditados | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por la ARN, el 15 de enero de 2019, a corte del 31 de diciembre de 2018 se ha logrado desembolsar a 12,713 acreditados el beneficio económico de Asignación Única de Normalización representando un 96,36% de un universo total de 13,192 acreditados, se realizaron las validaciones correspondientes al Decreto ley 899 de 2017 con el fin de verificar el acceso al beneficio económico establecido en el artículo 7 de dicho Decreto ley 899 de 2017. | A 31 marzo de 2019, de los 13.011 excombatientes objeto de atención de la ARN, 12.794 (98%) han recibido la asignación única de normalización. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.240 | Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual que les genere ingresos, con renta básica mensual | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por la ARN, el 15 de junio de 2018, dentro de la liquidación realizada para la décima renta básica correspondiente al mes de Mayo de 2018, se evidenciaron 11.269 acreditados que accedieron al beneficio de Renta básica, correspondiente al 92,60% del universo de acreditados sin contrato laboral que genere ingreso – 12.169 para lo cual se realizó el proceso de liquidación de los beneficios económicos establecidos en el art. 8 del Decreto ley 899 de 2017<br>Nota: se identificaron 624 personas en Régimen Contributivo | A 31 marzo de 2019, de los 13.011 excombatientes objeto de atención de la ARN, 11.014 (86%) reciben la renta básica. Es importante resaltar que el actual Gobierno extendió este beneficio para quienes estén cumpliendo con la ruta de reincorporación. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.241 | Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados que no tengan vínculo contractual, que reciben pago por concepto de seguridad social | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por la ARN, el 15 de enero de 2019, dentro del proceso de liquidación de pensiones establecido en el art 9 del Decreto Ley 899 de 2017 para el mes de diciembre de 2018, se identificaron | A 31 marzo de 2019, de los 13.011 excombatientes objeto de atención de la ARN, 10.216 (79%) están afiliados a pensión. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 8.658 acreditados para pago de Pensión y BEPS, representando en un cubrimiento del 71,61% del universo de acreditados sin contrato laboral que genere ingreso - 12.089.<br><br>Es de aclarar que los 3.431 acreditados que No accedieron al beneficio de pensiones y BEPS en el mes de diciembre, fue por el no cumplimiento de los requisitos para el acceso a éste beneficio, entre las causales más relevantes se encuentra: No posee afiliación a administradora de Pensiones y/o BEPS, Registro INPEC – privado de la Libertad, Fallecidos, menores de Edad.<br><br>Nota: se identificaron 1.103 personas en Régimen Contributivo Cotizante para la liquidación del mes de Diciembre | |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.427 | Consejos territoriales de Reincorporación creados y en funcionamiento | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo con el reporte realizado por la ARN, el 6 de mayo de 2018, 25 CTR instalados y en funcionamiento | Con corte a 31 de marzo de 2019 existen 24 CTR instalados y en funcionamiento, con niveles de participación e incidencia disimiles entre regiones. |
| 3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil | 3.2.2. Reincorporación económica y social | C.459 | Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación, dispuestos y en funcionamiento según lo establecido en el decreto 1274 de 2017 | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | El Gobierno Nacional ha manifestado su voluntad de formalizar estos espacios más allá de la vigencia impuesta para su decreto de creación y de mantener la dinámica de dichos espacios hasta que se defina su nueva situación, lo cual es sin duda un respaldo al proceso de reincorporación más allá de aquello que se negoció en la Habana. |
| 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 | 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH) | B.124 | Diagnóstico y recomendaciones elaborado, relacionado con el marco normativo para elevar el costo de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | MinJusticia elaboró el documento de diagnóstico y recomendaciones. |
| 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 | 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH) | B.126 | Estrategia de fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra quienes ejercen la política formulada | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | Desde 2016, la Fiscalía General de la Nación inició una estrategia específica para la investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos, así mismo expidió la Directiva 02 de 2017. No obstante, la entidad afronta varios desafíos: i) el acceso al lugar de los hechos por las barreras geográficas o de orden |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| firma del Acuerdo Final | | | | | | | públicos; ii) continuidad de la respuesta institucional; iii) la articulación institucional frente a la ocurrencia de los hechos; iv) el número de jueces y su experticia temática de los casos en la etapa de juzgamiento y; v) la generación de confianza entre las organizaciones sociales y la institucionalidad. |
| 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 | 2.1.2. Garantías de seguridad para el ejercicio de la política (incluye garantías de seguridad para líderes de MOS y defensores de DDHH) | B.441 | Sistema de planeación, información y monitoreo creado | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Se cuenta con una propuesta de 59 indicadores entre indicadores de respuesta institucional e indicadores trazadores de impacto. | No se cuenta con el sistema de planeación, información y monitoreo. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.1.Pacto Político Nacional | C.243 | Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | MinInterior dio por cumplido este compromiso. No obstante, a juicio de la Procuraduría la implementación de esta iniciativa aún es incipiente en la medida que el espíritu de la misma no congrega a los múltiples actores de la sociedad colombiana, tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.1.Pacto Político Nacional | C.244 | Proyecto de acto legislativo para incorporar a la constitución la prohibición (…) de estructuras paramilitares, presentado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | El Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 05 de 2017. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales | C.246 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, presentado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | En julio de 2018 se sancionó 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" |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.2. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el Desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales | C.431 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 como sucesoras del paramilitarismo | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | MinJusticia relacionó este indicador con el B.124. La Procuraduría no cuenta con el documento para poder verificar la relación. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales | C.247 Unidad Especial de Investigación para el Desmantelamiento de las organizaciones criminales, creada y en funcionamiento | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Reporte rechazado | La Unidad fue creada a través del Decreto 898 del 2017. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.3. Investigación, persecución, acusación de las organizaciones y conductas criminales | C.248 Cuerpo Élite de la Policía Nacional creado y en funcionamiento | 2022 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (1) **Tiene indicador asociado PND**: NO | Para la vigencia 2018, en coordinación con la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, se efectuó el esclarecimiento de hechos de afectación contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos | Creado el Cuerpo Élite de la Policía. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | monitoreados por la ONU e investigados por la Policía Judicial de la Policía Nacional en conjunto con el CTI. Para ese año, se identificaron 80 casos de víctimas, de los cuales se esclarecieron 44, equivalente al 55%. | |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1) | C.251 | Cuerpo de seguridad y protección en funcionamiento | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (1) **Tiene indicador asociado PND**: NO | El funcionamiento del Cuerpo de Seguridad y Protección se define porque el decreto de su creación se encuentre vigente dado que la existencia de esta instancia se justifica por el personal que la integra. A la fecha del reporte, se habían incorporaron 71 agentes escoltas al cuerpo de seguridad y protección. | En funcionamiento el cuerpo de seguridad y protección para los excombatientes de las FARC. No obstante, se han presentado dificultades por el déficit presupuestal de la UNP. En la actualidad, está conformado por 1.200 agentes escoltas de protección. Está pendiente la contratación de 85 agentes escoltas por la carencia de hojas de vida que cumplan con los requisitos para asumir el cargo. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1) | C.432 | Delegado presidencial designado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Designado delegado presidencial a través de artículo 1º del Decreto 1197 de 2017 | La designación se trasladó al Alto Comisionado de Paz a través del Decreto 2314 de 2018. |
| 3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales | 3.3.4. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (2.1.2.1) | C.433 | Instrumentos de verificación y control institucional adoptados | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Función Pública realizó, el proceso de revisión y análisis de la normatividad vigente. Como resultado de este proceso, se construyó | A juicio de la Procuraduría el avance reportado sobre este compromiso no da cuenta de la especificidad de las medidas dirigidas hacia los servidores públicos que desarrollen acciones en el desmantelamiento de |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | una matriz que relaciona toda la normatividad vigente que permite dar cumplimiento a lo que nos manda este compromiso del Acuerdo de Paz. Así mismo y con el objeto de fortalecer los compromisos del Acuerdo, se expidió el Decreto 648 de 2017, con el fin de actualizar el régimen de administración de personal e ingreso a los empleos de las entidades de los órdenes nacional y territorial. Dentro de éste, se establecen los requisitos para nombrar y ejercer el empleo. | organizaciones criminales según lo establecido en el Acuerdo de Paz. |

Fuente: elaboración propia

# Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

## Avances y dificultades

### A. Reincorporación Política

Las medidas para la reincorporación política de los excombatientes de las FARC-EP son garantías necesarias para el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Garantizar los derechos a la organización política FARC, y que ésta acate las obligaciones constitucionales, son sin duda desafíos para el fortalecimiento de la democracia en el país.

Los avances en las medidas de reincorporación política contempladas en el Punto 3.2.1 del Acuerdo de Paz están relacionadas con dos asuntos: i) las garantías para el nuevo partido o movimiento político y ii) la representación política.

#### A.1. Garantías para el nuevo partido o movimiento político

Frente a las garantías para el nuevo partido político, el Acuerdo de Paz estableció que una vez culminado el proceso de dejación de armas los plenipotenciarios de las FARC-EP en la Mesa de Conversaciones debían manifestar y registrar formalmente ante el CNE su decisión de transformarse en un partido o movimiento político, el acta de constitución, sus estatutos, el código de ética, la plataforma ideológica y, la designación de sus directivos. El partido o movimiento político, con la denominación que adoptara, sería reconocido para todos los efectos y en igualdad de condiciones como un partido o movimiento político con personería jurídica, para lo cual el Gobierno Nacional tramitaría previamente las reformas normativas a que hubiera lugar. Asimismo, el partido o movimiento político debía cumplir con los requisitos de conservación de la personería jurídica y estaría sujeto a las mismas causales de pérdida de la personería jurídica dispuestas para los demás partidos y movimientos políticos de conformidad con la Constitución y la Ley, salvo la acreditación de un número de afiliados; la presentación a certámenes elecciones; y, la obtención de un umbral de votación, durante el tiempo comprendido entre la fecha de registro del partido o movimiento político y el 19 de julio de 2026 (Mesa de Conversaciones, 2016).

En cumplimiento de lo anterior, 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).

Para el funcionamiento del partido FARC, el citado Acto Legislativo dispuso de medidas específicas en materia de financiación así: la organización política recibirá anualmente, entre la fecha

de su registro y el 19 de julio de 2026, una suma correspondiente al promedio recibido por partidos y movimientos políticos con personería jurídica para su funcionamiento en las elecciones previas a la firma del Acuerdo Final. El uso de los recursos se hará acorde con las reglas que aplican a todos los partidos y movimientos políticos y para la financiación del Centro de pensamiento y formación política, se le asignará una suma equivalente al 7% anual de la apropiación presupuestal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos entre la fecha del registro y el 19 de julio de 2022. Asimismo, estableció que el Gobierno promoverá el apoyo de la cooperación internacional y éstos recursos no podrían utilizarse para las campañas electorales (Mesa de Conversaciones, 2016).

De acuerdo con la información suministrada por el CNE, por concepto de financiación estatal para el funcionamiento del partido FARC, en la vigencia 2017, el valor neto reconocido y pagado fue de $364.3[45] millones distribuidos así: $173.5 millones para funcionamiento y $194,4 millones para el Centro de pensamiento y formación política. En la vigencia 2018, el valor neto reconocido y pagado fue de $6.900,3[46] millones distribuidos así: funcionamiento $3.123,7 millones y Centro de pensamiento y formación política $3.846,3 millones. Finalmente, para la vigencia 2019, se asignó un presupuesto neto a girar de $7.433,4[47] millones de los cuales $3.662,7 son para el funcionamiento del partido y $3.845,8 para la financiación del Centro de Pensamiento y formación política.

Frente a la financiación de las campañas en las elecciones de 2018 y 2022, las norma en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Paz estableció las siguientes reglas: i) En el caso de las campañas presidenciales se les reconocerá la financiación estatal que corresponda a los candidatos que reúnan los requisitos de ley, de conformidad con las disposiciones aplicables a dichas campañas; ii) En el caso de las campañas al Senado, recibirán financiación estatal anticipada equivalente al 10% del límite de gastos fijados por la autoridad electoral; iii) la financiación estatal previa no estará sujeta a devolución, siempre y cuando los recursos asignados hayan sido destinados a las finalidades establecidas en la ley.

En virtud de lo anterior, para la campaña electoral a la Presidencia de la República durante el 2018, el CNE expidió la Resolución No. 2586 de 2017, en la cual se reajusta el tope de gastos a invertir por $24.236 millones para la primera vuelta y en $11.336 millones para la segunda vuelta. Asimismo, definió el monto de los aportes estatales a recibir de anticipo por los candidatos a la Presidencia por $6.599 millones para la primera vuelta y $3.962 millones para la segunda vuelta. Para esta contienda electoral, el partido FARC inscribió a Rodrigo Londoño como candidato presidencial e Imelda Daza del Partido Unión Patriótica como candidata a la vicepresidencia, no obstante, el candidato presidencial renunció a su aspiración presidencial por problemas de salud y no designaron a otro

[45] Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por $3,6 millones.
[46] Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por $69,7 millones.
[47] Es el valor neto después de descontar los gastos asociados a la auditoría por $75,1 millones.

miembro del partido como candidato. Ante este panorama, no fue necesario desembolsar los recursos por concepto de anticipos al partido FARC.

Respecto a la campaña electoral al Congreso 2018, el CNE a través de la Resolución No. 2796 de 2017 determinó el tope de gastos para la circunscripción nacional del Senado en $88.413 millones, de acuerdo, a la regla establecida en el Acto Legislativo 03 de 2017, en 2018 el partido FARC recibió $8.841 millones como anticipo para su campaña al Senado.

Ahora bien, el CNE emitió la Resolución No. 0000208 del 2018, en la cual se establece al Partido FARC las condiciones para asegurar la devolución de los recursos de anticipos que no fueran destinados a las finalidades establecidas en la Ley. Sin embargo, esta organización política tuvo inconvenientes para adquirir pólizas o garantías políticas, así como para la apertura de cuentas bancarias para el ingreso de los dineros para la financiación de las campañas electorales en 2018. Teniendo en cuenta esta dificultad, el CNE mediante Resolución No. 412 de 2018, decidió no aplicar el requisito de la póliza de seguro con el fin de que la agrupación política pudiera contar con la financiación estatal (Msión de Observación Electoral, 2018).

Este impase sólo se sorteó con la aprobación exclusiva de ingresar a la cuenta recursos provenientes del financiamiento estatal. Lo anterior significó que la campaña política del partido FARC no recibiera financiación privada y en este sentido, la organización recibió un trato diferente en comparación con los demás partidos y movimientos políticos que tenían la posibilidad de recibir este tipo de financiación como lo señala el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011, además de un desconocimiento de lo establecido en el Acto Legislativo No. 03 de 2017

El otorgamiento de 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 la Resolución No. 0112 de 2018, en la cual se asigna el número y duración de los espacios para propaganda electoral gratuita en el servicio de Estado, para el periodo comprendido entre el 12 de enero y el 9 de marzo de 2018. Según la MOE, se asignaron un total de 522 espacios de 20 segundos en cada uno de los canales de televisión emitidos en Colombia, para un total de 2.088 espacios en los 4 canales de cobertura nacional, 4.176 espacios en 8 canales de cobertura regional y 10.962 espacios en 21 canales locales, los cuales fueron sorteados en audiencia pública el 7 de febrero de 2018, así como la Resolución No. 0675 de 2018, en la cual se dispuso la asignación de 17 espacios institucionales en el servicio público de televisión al partido FARC.

Finalmente, la protección de los derechos y libertades de quienes ejercen la política es fundamental para garantizar el éxito de la reincorporación política, para lo cual, el Acuerdo de Paz determinó la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, así como la adopción de un conjunto de medidas para la lucha contra las organizaciones y conductas

responsables de homicidios y masacres en perjuicio de los defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos, o contra aquellas personas que participan en la construcción de paz y la implementación de los acuerdos.

Pese al amplio marco normativo que proporciona una serie de medidas de seguridad para el ejercicio de la actividad política, en el desarrollo de la campaña al Congreso de la República del partido FARC, se presentaron diferentes hechos de violencia política en contra de líderes de esta organización política. Asimismo, la MOE registró un total de 27 hechos de violencia en contra de excombatientes de las FARC-EP e integrantes del partido FARC, de los cuales, 20 hechos correspondieron a homicidios, 3 a amenazas, 3 a atentados y 1 a una desaparición, en el transcurso de la contienda electoral de 2018 (Msión de Observación Electoral, 2018).

## A.2. Representación política

El Acuerdo de Paz determinó que para garantizar la transición a la política legal de las FARC-EP y asegurar la promoción de su plataforma ideológica, el Gobierno Nacional pondría en marcha las reformas constitucionales y legales que permitieran la representación política en el Congreso al nuevo partido político, durante dos periodos constitucionales contados a partir del 20 de julio de 2018.

En virtud de lo anterior, podrían inscribir listas de candidatos, propias o en coalición con otras organizaciones políticas con personería jurídica, para las circunscripciones ordinarias del Senado y territoriales de la Cámara de Representantes. Estas listas en igualdad de condiciones, se someterían a las reglas para la designación de curules en cada circunscripción (Mesa de Conversaciones, 2016). Asimismo, para ambas cámaras se garantizaría un mínimo de cinco curules.

Por otra parte, el Acto Legislativo 03 de 2017 establece que la nueva organización política podrá inscribir candidatos y listas a cargos y corporaciones de elección popular con las mismas exigencias que cualquier otro partido con personería jurídica, estableciendo como condición adicional que los candidatos que hubieren sido integrantes de las FARC-EP, deberán al momento de su inscripción ante el CNE, expresar su voluntad de acogerse al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) establecido por el Acto Legislativo No. 01 de 2017. Es importante señalar, que esta condición no aplica para aquellas personas que resolvieron su situación jurídica según lo establecido en la Ley 1820 de 2016.

Frente a la inscripción de listas de candidatos para las elecciones al Senado 2018 – 2022, el partido FARC inscribió una lista cerrada compuesta por 23 personas, de las cuales, 12 eran excombatientes y los otros 11 civiles y a la Cámara de Representantes, inscribió listas cerradas en solo cinco de las 34 circunscripciones territoriales: Antioquia, Atlántico, Bogotá D.C., Santander y Valle del Cauca. Asimismo, se presentaron múltiples solicitudes para revocar las inscripciones de los

candidatos del partido FARC, sin embargo, no prosperaron porque el marco constitucional de transición les garantiza su derecho a ser elegido.

En las elecciones al Congreso 2018, el partido FARC obtuvo una votación al Senado de la República de 52.092 votos y a la Cámara de Representantes de 32.636 votos, lo que significó una de las votaciones más bajas en las comisiones electorales de ese año repercutiendo en la no obtención de curules por medio de las reglas ordinarias de distribución electoral. A pesar de este resultado, al partido FARC se le garantizó su representación política en ambas cámaras del Congreso según lo establecido en el Acto Legislativo, de contar con cinco curules en el Senado[48] y cinco curules en la Cámara de Representantes[49].

De acuerdo con los informes de gestión 2018-2019 de los congresistas del partido FARC, se constató que los senadores presentaron 46 proyectos de ley, 34 ponencias y 18 citaciones, mientras que, los representantes a la Cámara presentaron 36 proyectos, 58 ponencias y 10 citaciones de control político.

Si bien, el ejercicio de los derechos políticos del partido FARC se ha garantizado, los casos de Jesus Santrich e Iván Márquez han impactado en la credibilidad y confianza del proceso de reincorporación política. Por su parte, la Procuraduría solicitó a la Cámara de Representantes aplicar la silla vacía a Santrich, por lo cual, esta organización política perdería este escaño. En cambio, ante el fallo del Consejo de Estado de decretar la pérdida de investidura a Márquez, el partido FARC podría reemplazarlo.

Finalmente, otra de las garantías incorporadas en el Acuerdo de Paz fue la posibilidad de que el partido que surgiera del tránsito de las FARC-EP, designara de manera transitoria un delegado o delegada ante el CNE, para que participara con voz, pero sin voto, en las deliberaciones de la Corporación. En cumplimiento de lo anterior, mediante el comunicado de prensa No. 151, el CNE anunció a la opinión pública que, a partir del 13 de diciembre de 2017, el señor Pablo Julio Cruz Ocampo ejercería sus funciones como vocero del partido FARC ante esa entidad, en los términos del Acto Legislativo No. 03 de 2017 (Msión de Observación Electoral, 2018). Asimismo, con base en la respuesta del CNE, se constató que el delegado FARC ha participado en 42 sesiones.

[48] Iván Márquez; Pablo Catatumbo; Victoria Sandino; Julián Gallo y Criselda Lobo.
[49] Omar de Jesús Restrepo; Jesús Santrich; Carlos Carreño; Jairo Cala y Marco Calarcá.

## B. 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.

Los avances sobre reincorporación social y económica contemplan desarrollos normativos, cambios en la arquitectura institucional y acciones de planificación, programación, implementación y seguimiento. En cuanto a los avances normativos, la implementación de este sub punto cuenta con un acto legislativo, tres decretos ley, 13 decretos ordinarios, una directiva presidencial y dos resoluciones institucionales (Tabla 11).

El análisis de avances y dificultades en materia de reincorporación se realiza alrededor de cinco categorías: i) arquitectura institucional, ii) acreditación, iii) reincorporación temprana[50], iv) reincorporación individual, v) reincorporación colectiva y vi) reincorporación comunitaria. Dichas categorías responden a los distintos desarrollos de las medidas de reincorporación social y económica y del lenguaje institucional que se ha adoptado alrededor de estas medidas.

### B.1. Arquitectura Institucional

De acuerdo con lo contemplado en el PMI, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), el MinTrabajo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y el Fondo Colombia en Paz (FCP), son las entidades que lideran el proceso de implementación de la estrategia de reincorporación económica y social a nivel nacional. En particular, la ARN surge de la modificación de la Agencia Colombiana para la Reincorporación (ACR), que había liderado los procesos de reintegración previos al Acuerdo de Paz. Asimismo, su modificación contempló la creación de una Unidad Técnica para la Reincorporación y Normalización (UTR). Adicional a las entidades ya mencionadas, en la puesta en marcha del proceso de reincorporación intervienen al menos 17 instituciones y dos instancias.

El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) -equivalentes al CNR en el territorio-, son instancias conformadas por miembros del Gobierno Nacional y ex combatientes de las FARC –EP, con funciones de definición y seguimiento al proceso de reincorporación. Actualmente, de acuerdo con la información reportada por la ARN, el CNR y los 24 CTR se encuentran en funcionamiento.

[50] Si bien en el marco de este informe se acoge el término de reincorporación temprana de acuerdo con la definición presentada en el CONPES 3931 de 2018, llama la atención a este ente de control que casi tres años después de la firma del Acuerdo de Paz las medidas de reincorporación social y económica sigan siendo parte de la reincorporación temprana.

En cuanto a la participación de entidades territoriales en la reincorporación, no existe normatividad vinculante que favorezca su participación constante. Sin embargo, el CONPES 3931 asigna compromisos a las entidades territoriales en materia de articulación para el fortalecimiento de la reincorporación económica. Adicionalmente, en el territorio se han desarrollado siete mesas departamentales para la reincorporación, las cuales son iniciativas voluntarias en el territorio para promover o facilitar el proceso de reincorporación[51]. (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 26 de marzo de 2019)

Adicionalmente, de acuerdo con el CONPES 3931 de 2018 (a través del cual se establece la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica (PNRSE) de exintegrantes de las FARC – EP), la coordinación de la PNRSE se hará a través del Sistema Nacional de Reincorporación, que debía entrar en funcionamiento en el primer semestre de 2019.

Si bien la ARN ejerce un liderazgo activo en el proceso de reincorporación, el diseño, implementación y seguimiento de la política de reincorporación con las FARC-EP, existen dos componentes que complejizan la consolidación de la arquitectura institucional para la reincorporación. En primer lugar, el número de entidades estatales que, desde el nivel central y territorial, deben tener injerencia en este proceso y deben ser coordinadas por esta agencia. Sobre lo anterior, el PND 2018 -2022 identifica como uno de los retos más importantes para la puesta en marcha del proceso de reincorporación las debilidades en la articulación institucional para la coordinación. Si bien la ARN es una agencia vinculada al sector de la Presidencia de la República, existen entidades por fuera del ámbito de su competencia, en especial las entidades territoriales, que juegan un rol preponderante en el éxito del proceso de reincorporación.

El segundo factor es el rol del CNR, ya que, si bien este se encuentra en funcionamiento y garantiza la participación de los excombatientes en el diseño y seguimiento de los programas de reincorporación, este ha presentado limitaciones en cuanto a la aprobación de una ruta de reincorporación en el largo plazo y en la velocidad de aprobación de proyectos productivos colectivos. Por tal razón, a pesar de su oportuna creación, los principales logros de esta instancia continúan siendo, mayoritariamente, relacionados con la reincorporación temprana.

La ausencia de una ruta de reincorporación concertada en el CNR impide la identificación de la totalidad de las acciones que componen la ruta individual y colectiva de reincorporación y afecta el proceso de reincorporación desde distintas perspectivas. En particular, afecta la construcción de confianza entre las partes debido a la incertidumbre que se genera en los períodos de transición como fue el caso de la renta básica, incertidumbre que ya se resolvió después de la aprobación del PND. De acuerdo con lo contemplado en la Ley del PND 2018 -2022, este beneficio económico, se

[51] Estas mesas están ubicadas en Antioquia, el Cauca, el Chocó, el Meta, Santander, Sucre y Valle del Cauca.

hará extensivo condicionado al cumplimiento de la ruta de reincorporación y no de forma exclusiva a la ruta educativa como lo contempla el Acuerdo de Paz. No obstante, ante la ausencia de esta ruta de reincorporación no es claro, por ejemplo, si la oferta disponible tendrá la capacidad de responder a aquellos excombatientes interesados en continuar recibiendo el beneficio económico condicionado.

Existen dos problemáticas adicionales asociadas a la falta de definición de una ruta de reincorporación en el CNR: la velocidad de estructuración y aprobación de los proyectos productivos colectivos e individuales y la falta de definición del alcance de la ruta de reincorporación colectiva que permita identificar acciones integrales de largo plazo para atender a la población excombatiente con intereses colectivos.

## B.2. Acreditaciones

La acreditación de los excombatientes de las FARC-EP constituye un requisito habilitante para el acceso a las medidas de reincorporación social, económica y política. Asimismo, para aquellos excombatientes con condenas vigentes, constituye un requisito para acceder al indulto o la amnistía. Una vez acreditados podrían recobrar su libertad y quedar a disposición de la JEP en caso de tener acusaciones por delitos no amnistiables.

El marco normativo para la acreditación establece la creación de un comité técnico interinstitucional[52] el cual, según el Decreto 1174 de 2016, con el fin de: *"apoyar oportunamente a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en su función legal de recibir y aceptar de buena fe y de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes, la lista suscrita por los voceros o miembros representantes mediante la cual acrediten la calidad de miembros del grupo armado organizado al margen de la ley".*

Adicionalmente, se estableció el mecanismo conjunto de solución de diferencias en el marco de la CSIVI, el cual tiene como función principal la revisión de los casos que, al ser incluidos en los listados y al ser revisados y contrastados por el Gobierno Nacional, tuvieran alguna observación. Dicho mecanismo está compuesto por representantes del Gobierno Nacional, el componente CSIVI –FARC y las Naciones Unidas.

[52] El decreto 1174 de 2016 contempla que este comité estará conformado por: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: 1. El Alto Comisionado para la Paz o su delegado; 2. El Director de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) o su delegado; Por el Ministerio de Defensa Nacional: El Viceministro para las políticas y asuntos internacionales o su delegado. Por la policía Nacional: Director Inteligencia de la Policía Nacional o su delegado; ii. Director de Investigación Criminal e Interpolo su delegado; Por el Departamento Administrativo la Dirección Nacional Inteligencia: El director de Inteligencia o su delegado; Por la Fiscalía General de la Nación: El Vicefiscal General de la Nación o su Delegado. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado. Se podrá invitar a otros servidores públicos, según se requiera.

A 15 de agosto de 2017, fecha de cierre de recepción de listados establecida por el Gobierno Nacional, el listado entregado por las FARC-EP contenía 14.178 nombres entre guerrilleros, milicianos y personas privadas de la libertad (Gobierno Nacional, 2017). Adicional a la verificación de las listas a cargo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y la solución de diferencias a través del mecanismo tripartito, el proceso de acreditación requiere de la notificación de aquellos miembros de las FARC –EP que hacían parte de las listas y en el momento de la dejación de armas no fueron comunicados de su acreditación. Después de surtir este proceso, la OACP reportó que a julio de 2019 existían un total de 13.064 (Tabla 13) personas acreditadas.

Tabla 13. Balance proceso de acreditación

| Variable | No. Personas |
|---|---|
| Total en lista entregada por FARC | 14.178 |
| Acreditados | 13.064 |

Fuente: OACP, 2019

Si bien la recepción de las listas por parte de las FARC-EP se cerró el 15 de agosto de 2017, a la fecha existen al menos tres distintos escenarios aún pendientes por resolver relacionados con el proceso de acreditación. El primer escenario es sobre los excombatientes que ya cuentan con acreditación y no han sido notificados. El segundo escenario, contempla a excombatientes que fueron incluidos en las listas y cuya situación está aún pendiente por definir. El tercer escenario responde a la presentación extemporánea de un listado de 1.111 miembros de las FARC-EP.

Sobre el primer escenario, al finalizar el primer trimestre de 2019, la OACP reportó que están pendiente por notificar 232 personas. Para lograr la notificación de estas personas se estableció un plan de choque en conjunto con el componente FARC de la CSIVI, la Misión de Verificación de la ONU y la OACP. Como resultado de este plan de choque no fue posible ubicar a las personas y se llevó a cabo una notificación por aviso acordado en el marco de la CSIVI[53].

Sobre el segundo escenario, se encuentran dos tipos de casos: i) 991 personas que, con corte a enero de 2019, no se habían presentado para formalizar su trámite de acreditación y no habían sido localizadas. Como resultado del plan de choque, finalizado en el mes de marzo, se había aclarado y ubicado a 317 personas. De estas, 123 iniciaron el proceso de acreditación y 9 ya fueron acreditadas y 114 quedaron en estado de observación. A la fecha no se tiene claridad sobre la situación del proceso de las 80 personas ya ubicadas y que no han iniciado el proceso de acreditación ni se encuentran en estado de observación.

[53] Sesión del 6 de diciembre de 2018.

El segundo conjunto corresponde a 388 personas en observación, que incluye 114 personas de las 991, 32 personas de las ZVTN y242 personas privadas de la libertad. Estas personas de acuerdo a lo reportado por la OACP, no han cumplido en estricto sentido los criterios para la acreditación[54]. Para avanzar en la solución de esta situación se acordó un plan de trabajo conjunto para analizar la situación individual de cada una de estas personas en el marco de la mesa de seguridad jurídica tripartita. Los dos escenarios anteriores plantean que al menos 468[55] personas tienen su situación de acreditación pendiente por definir y sobre 674 no se cuenta con información suficiente para iniciar dicho proceso.

El cuarto escenario, plantea un mayor nivel de complejidad jurídica que los casos anteriores. Ante la presentación de las listas de forma extemporánea al 15 de agosto de 2017, la OACP declara no tener la competencia para recibir listados adicionales o acreditar a las personas que conformen dichos listados. Ante este escenario, se contempló la posibilidad de acceso a la ruta individual de desmovilización a través del Grupo de Atención al Desmovilizado (GADH). No obstante, MinDefensa descartó esta posibilidad debido a que la ruta considerada es para personas desmovilizadas de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAOML) y las FARC ya no cumple con esta condición después de la firma del Acuerdo de Paz.

Para la Procuraduría este escenario materializa un riesgo de inseguridad jurídica para quienes conforman la lista de las 1.111 personas y un riesgo para la seguridad nacional en cuanto a las posibilidades de reincidencia. Si bien es de esperar que la situación jurídica de los mismos no se dé por medio del cumplimiento al Acuerdo de Paz, se espera que el Gobierno Nacional plantee una solución a este tema. que dé lugar al proceso de reintegración a la vida civil de este grupo de personas.

## B.3. Reincorporación temprana

En materia de reincorporación temprana, de acuerdo con la definición provista por el CONPES 3931 de 2018[56], es posible incluir aquellas acciones contempladas en el Acuerdo de Paz, que quedaron explícitas en el PMI con una ejecución en los primeros tres años de implementación:

- Asignaciones únicas de normalización
- Renta Básica mensual - 90% de un SMMLV con posibilidad de extensión si se continúa en la ruta educativa.

[54] Criterio formal: inclusión en las listas de las FARC-EP, criterio material: Confirmación de la pertenencia y criterio de control o contrastación: congruencia entre los dos criterios anteriores.
[55] 80 identificadas en el plan de choque sin acción reportada por la OACP más 388 en observación.
[56] Acciones co-construidas entre el Gobierno nacional y las FARC-EP en el marco del CNR para facilitar la adaptación de los exintegrantes de este grupo a la vida civil a partir de la oferta institucional y que respondan a sus necesidades, mientras se construye un programa de reincorporación a largo plazo.

- Creación de Ecomún
- Apoyo económico proyectos productivos
- Pago por concepto de seguridad social
- Planes y programas identificados de acuerdo a los resultados del censo socioeconómico
- Programa especial de restablecimiento de derechos para menores que salgan de las FARC-EP

La puesta en marcha de las acciones para la reincorporación social y económica requiere de herramientas de caracterización que facilite la focalización y seguimiento de las intervenciones. En este frente se destaca que, posterior a la realización del censo de la población desmovilizada[57], la ARN ha adelantado el Registro Nacional de Reincorporación (RNR) con el cual además de dar cumplimiento al compromiso sobre la caracterización sociolaboral de la población contemplado en el CONPES, se podrán focalizar las acciones en el marco de la ruta de reincorporación y en especial para el desarrollo de los enfoques diferenciales.

A 31 de marzo de 2019, de los 13.011 excombatientes objeto de atención[58] de la ARN 12.794 (98%) han recibido la asignación única de normalización, 11.014 (86%) reciben la renta básica, 10.216 (79%) están afiliados a pensión[59] y 12.329 (94%) cuentan con afiliación a salud. Por su parte, en el desarrollo de la economía solidaria ha trascendido la conformación de ECOMUN y a 30 de noviembre de 2018, se habían constituido 118 cooperativas con 4.284 asociados. No obstante, sobre el rol de ECOMUN el Instituto Kroc manifiesta que esta cooperativa no es funcional y carece de elementos básicos para articular las demás cooperativas que se han puesto en marcha. (Instituto Kroc, 2019)

En particular, para la renta básica el PND 2018-2022, en su artículo 283 amplía las opciones para su continuación, sujetándola al cumplimiento de la ruta de reincorporación[60] y no exclusivamente a la ruta educativa como se contempló inicialmente. Para la Procuraduría la ampliación de este beneficio económico, que pasará a llamarse asignación mensual, es una garantía al proceso de reincorporación, en la medida en que ofrece un sustento económico para los excombatientes mientras se define la totalidad de la ruta de reincorporación individual y colectiva y se culmina el proceso de estructuración, aprobación y desembolso de los proyectos productivos.

[57] Los resultados del censo fueron publicados el 6 de julio de 2017. Este fue llevado a cabo por la Universidad Nacional y se aplicó a 10.015 excombatientes en las Zonas Transitorias Veredales de Normalización.
[58] De los 13.190 excombatientes acreditados, la ARN reporta 153 fallecidos, 13 desvinculados mayores de edad sin registro de atención, 9 desvinculados menores de edad, 2 retirados voluntariamente y 2 en proceso de reintegración especial.
[59] 8187 – RPM, 1.788 – RAIS y 241 BEPS.
[60] La cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que dispongan el Gobierno nacional.

Las acciones de reincorporación temprana han sido mayoritariamente financiadas a través del presupuesto general de la nación. El FCP reporta un total de $ 354.745 millones, de los cuales 61% han sido ejecutados ($ 216.691 millones) y 39% ($ 138.054 millones) siguen pendientes de ejecución. Estos recursos han sido destinados mayoritariamente para el cumplimiento de los beneficios económicos y la provisión de bienes y servicios para excombatientes. Adicionalmente, de acuerdo con la información reportada por la ARN, en la subcuenta de reincorporación administrada por el FCP se tienen los recursos para el cubrimiento de los beneficios económicos por la vigencia de 2019.

En relación con el Programa Especial de Restablecimiento de Derechos de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes menores de edad que salieron de los campamentos de las FARC – EP, de acuerdo con el reporte de la ARN, la OACP acreditó un total de 144[61] niños, niñas y adolescentes. Se ha reportado la creación del Programa Camino Diferencial de Vida del cual han hecho parte 124 jóvenes. En su desarrollo se destacan algunas normas e instrumentos de política pública que viabilizaron su implementación, tales como los decretos 2027 de 2016, 277, 891 y 899 de 2017, las Directivas Presidenciales 003 de 2017, 003 de 2018, y los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional de Reincorporación - CNR en febrero de 2018.

El programa organizado en cuatro procesos, i) salida, ii) restablecimiento de derechos, iii) reparación y iv) reincorporación e inclusión social, se implementa bajo la coordinación de la Consejería Presidencial de DD.HH. Entidades como el ICBF, la UARIV, la ARN, la Registraduría General de la Nación, los Ministerios de Salud y Educación, y Prosperidad Social han reportado oferta específica y rutas priorizadas para la atención de estos jóvenes.

De la fase inicial de salida, se destacan las buenas prácticas y lecciones aprendidas que el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas anotó en su Informe Narrativo Final, en el cual se valora de manera positiva los Lugares Transitorios de Acogida (LTA) como espacios que favorecieron una atención transitoria adecuada y oportuna para los jóvenes: *"el espacio de los LTA como escenarios iniciales y transitorios para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes resulto pertinente. En esos espacios se logró acercar a la institucionalidad para que se iniciara el proceso que llevará a que estos menores de edad sean reconocidos como víctimas del conflicto, accedan a la oferta institucional de atención y reparación integral y avancen en la ruta diferencial de reincorporación"* [62]

En particular sobre la población atendida a través del este programa, se evidenciaron avances en materia de identificación, pero hay retos importantes en salud y educación. En razón a la

[61] La desagregación de esta población, de acuerdo a la información reportada por la ARN: 1 Fallecido, 4 mayores de edad pendientes por ubicar, 11 mayores de edad atendidos por el ICBF, 8 menores de edad, 120 objetos del proceso de reincorporación. 20 de las personas acreditadas no hicieron parte de los protocolos establecidos para el Programa Camino Diferencial de Vida.
[62]Informe Narrativo Final Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto. Pg. 11.

afectación física, mental y emocional a partir del reclutamiento y la participación en un grupo armado, existe una precariedad en la atención psicosocial y psicoterapéutica a los jóvenes en el proceso de restablecimiento y se delega al proceso de reparación de víctimas del conflicto el cual presenta dificultades en su implementación, pues solo el 6% de los jóvenes fue atendido a través del Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas (PAPSIVI). A pesar de la pronta certificación de escolaridad y los modelos flexibles implementados, no se ha logrado la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, lo que constituye una barrera de acceso a las oportunidades para su desarrollo personal e inclusión social y productiva. Se destaca que los jóvenes que pudieron estudiar, lograron avancen importantes en su nivelación, pasando de una media de quinto primaria a básica secundaria. Al menos 12 jóvenes se graduaron de bachillerato.

Frente a su reparación como víctimas del conflicto armado, no se observa una estrategia integral que permita el acceso a medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. A julio de 2019, la indemnización ha sido cobrada efectivamente por 29 jóvenes, 46 cuentan con encargo fiduciario constituido, pero no han recibido el pago a pesar de contar con la mayoría de edad y, 35 continúan con esta medida pendiente. La UARIV desarrolló dos estrategias diferenciadas que han logrado una baja cobertura en su implementación: “La vida en nuestras manos” con una cobertura de 36% de los jóvenes, y “Yo decido” con una cobertura de 19%.

La mayoría de los jóvenes se encuentran en la ruta de reincorporación con la ARN y han recibido tanto la asignación única de normalización y la renta básica. Sin embargo, no se evidencia una estrategia diferenciada para estos jóvenes, teniendo en cuenta su especial condición. Prosperidad Social realizó una caracterización individual y familiar con la cual se conocieron aspectos que resultan determinantes para la consolidación de su proceso de reincorporación e inclusión social tales como vivienda, ingresos y trabajo, habitabilidad y nivel familiar de educación, nivel familiar de salud, entre otros. En este sentido, el proceso de caracterización arrojó que, de los 71 hogares caracterizados, 50 están en condición de pobreza extrema y los otros 21 se encuentran en esta condición. A pesar de ello, no se evidencian avances en la oferta de inclusión social para mejorar las condiciones de vulnerabilidad de los jóvenes y sus familias.

La Procuraduría ha manifestado su preocupación por la presencia de factores de riesgo que podrían facilitar la revictimización de estos jóvenes, pues la mayoría se ha reintegrado a sus medios familiares donde la falta de acceso a la oferta de servicios mantiene sus condiciones de vulnerabilidad en los territorios que habitan, los cuales son en su mayoría son rurales, de difícil acceso y comunicación y con problemas de orden público y seguridad.

## B.4. Reincorporación Individual

En cuanto a la reincorporación individual y colectiva, el CONPES 3931 de 2018[63] presenta elementos complementarios a aquellos contemplados en el PMI, que, desde la lectura de la Procuraduría, contribuyen a la reincorporación social y económica de los excombatientes de las FARC-EP. Lo anterior a pesar que este documento de política no permite identificar una ruta detallada para cada tipo de opción de reincorporación que se equipare a la ruta de reintegración disponible para personas desmovilizadas individualmente[64].

En materia de reincorporación individual, la PNRSE plantea la atención de los derechos fundamentales de la población en reincorporación en seis componentes, los cuales se alinean parcialmente con los 13 programas sociales contemplados en el Decreto 899 de 2017[65]: i) acompañamiento psicosocial, familiar, ciclo de vida y enfoques diferenciales; ii) salud; iii) acceso, permanencia y continuidad en la educación formal; iv) habitabilidad y vivienda; v) orientación jurídica y vi) protección de derechos y promoción del ejercicio ciudadano para la reincorporación con perspectiva diferencial. Adicionalmente, este CONPES contempla acciones para el acompañamiento en el desarrollo de proyectos productivos, la generación de ingresos y servicios de gestión y colocación.

Sobre el avance de estos componentes, la ARN reporta con corte a 30 de abril que un total de 787 excombatientes se han graduado como bachilleres y están en desarrollo convenios con el MinEducación y el Consejo Noruego para ofrecer servicios educativos para la población en los ETCR.

---

[63]El CONPES 3931 de 2018: Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP responde ante la necesidad de "diseñar una Política de Reincorporación Social y Económica para exintegrantes de las FARC-EP en la que se refleje una transformación de los modelos de atención y un abordaje conceptual diferente, que contemple el proceso desde lo individual y lo colectivo".

[64]Infografía de la ruta de reintegración, disponible en este link: http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/PublishingImages/Paginas/ruta/ruta_reintegracion_arn.jpg

[65] 1. Educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y universitaria) y educación
para el trabajo y el desarrollo humano. 2. Validación y homologación de saberes y de conocimientos. 3. Vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno nacional 4. Cultura, recreación y deporte. 5. Protección y recuperación del medio ambiente. 6. Acompañamiento psicosocial 7. Reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. 8. Programas para adultos mayores 9. Empleabilidad y Productividad.
10. La Agencia de Normalización y Reincorporación realizará las gestiones y trámites de identificación para entregar al reincorporado la libreta militar y la cédula de ciudadanía, en coordinación con las entidades pertinentes sin costo alguno para el reincorporado por primera vez. 11. Medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación. 12. Programa de atención especial de enfermedades de alto costo y de rehabilitación de lesiones derivadas del conflicto. El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización. Este Programa sería complementario a los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud. 13. Programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores, El Consejo Nacional de Reincorporación gestionará recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización.

Adicionalmente, se están desarrollando convenios con la Universidad Nacional para establecer modelos de educación flexible.

En materia de habitabilidad en la zona rural el MinAgricultura asignó a la ARN 50 cupos del subsidio familiar de vivienda de interés social rural. En el ámbito urbano se están explorando alianzas con programas vigentes para el mejoramiento de vivienda para propietarios o la adquisición de vivienda nueva. Adicionalmente, se han desarrollado acercamientos con el Fondo Nacional del Ahorro en el cual aparecen como activas 187 personas en proceso de reincorporación.

En materia acompañamiento para la generación de ingresos, y servicios de gestión y colocación; 10.506 excombatientes han recibido algún tipo de formación para el trabajo[66] a través del SENA. En cuanto a la validación de conocimientos, esta se realiza a través de instituciones en el territorio autorizadas para dichos procesos. Asimismo, a través del RNR se levantó información sobre el perfil productivo de los excombatientes y se contempló para el primer semestre de 2019 la participación de 1.500 personas en actividades de formación y orientación ocupacional. Adicionalmente, la ARN reporta un total de 1.050 personas vinculadas al régimen contributivo de seguridad social, las cuales se encuentran en su mayoría vinculadas a la Unidad Nacional de Protección.

En cuanto a los proyectos productivos individuales, la ARN reporta un total de 162 aprobados, de los cuales 160 han sido desembolsados y benefician 188 excombatientes por un total de $1.503 millones. El proceso de aprobación de los proyectos productivos individuales, está a cargo de la ARN y se operacionaliza a través de la Resolución 3207 de 2018.

En general, la falta de definición de una ruta de reincorporación de largo plazo dificulta la puesta en marcha de acciones oportunas para la intervención. Este es el caso del desembolso de los beneficios económicos para proyectos productivos individuales, los cuales, de acuerdo con la ARN, deberían ser desembolsados condicionado a la formación para el trabajo de sus ejecutores. Desde esta perspectiva, podría ser conveniente que dicho desembolso se dé de forma posterior a dicha formación. No obstante, esta variable no es específica en los compromisos derivados del Acuerdo de Paz y por lo tanto su implementación deberá ser definida en el marco de la ruta de reincorporación concertada en el marco del CNR. De otra forma, los retrasos en la aprobación y desembolso de los proyectos productivos podrán ser interpretados como un incumplimiento.

Preocupa a este ente de control que, con excepción de las medidas de reincorporación temprana, explícitas en el Acuerdo de Paz, que tienen altas tasas de cobertura y la formación en temas de productividad, la cobertura en la prestación de servicios y programas sociales es incipiente. Este es el caso de la educación formal. De acuerdo con el censo llevado a cabo por la Universidad

[66] Curso Especial, evento, operario o Auxiliar.

Nacional en 2017, 1.101 excombatientes no contaban con algún tipo de formación y cerca de 5.708 sólo contaba con básica primaria. No obstante, a la fecha, la población graduada de bachiller, reportada por la ARN, no supera los 1.000 excombatientes. Asimismo, es de particular preocupación para la Procuraduría que los avances en materia de atención Psicosocial, no hayan trascendido la fase de planeación en el CNR. Adicionalmente, se evidencia una falta de celeridad en la definición de acciones o rutas específicas para poblaciones que requieren de atención diferencial. Lo anterior, es el caso para la atención de adultos mayores, de personas en condición de discapacidad, de jóvenes beneficiarios del Programa Camino diferencial de Vida (CDV), y de acciones para el desarrollo del enfoque étnico y de género.

En cuanto a las personas con condición de discapacidad, la ARN reporta una ruta que inicia con certificación de la discapacidad. No obstante, la principal dificultad para la puesta en marcha de esta ruta es la falta de recursos económicos para la movilización de los equipos multidisciplinarios encargados de expedir las certificaciones de discapacidad a los excombatientes. Para subsanar este inconveniente, MinSalud está adelantando las gestiones con cooperación internacional, no obstante, preocupan las demoras en la puesta en marcha de esta ruta que beneficiaria cerca del 10,6% de la población excombatiente.

Sobre la atención diferencial y pertinente a aquellos exintegrantes de las FARC-EP que ejercieron un rol de liderazgo durante su pertenencia al grupo armado, la ARN manifiesta estar avanzando en la construcción de una estrategia para su acompañamiento[67]. No obstante, si bien ni el Acuerdo de Paz, ni el PMI, ni el CONPES 3931 de 2018 contemplan un compromiso explícito sobre la atención diferencial a esta población preocupa a este ente de control que dos años y medio después de la firma del Acuerdo no estén en funcionamiento medidas concretas para su atención.

## B.5. Reincorporación Colectiva

En materia de reincorporación colectiva, el CONPES 3931 de 2018 contempla dos tipos de acciones: asistencia técnica y jurídica para la puesta en marcha de ECOMUN y apoyo económico para proyectos productivos. A la fecha de corte de este informe, la ARN reportó un total de 7.844 excombatientes con algún tipo de formación en economía solidaria. En cuanto a la aprobación y desembolso de los proyectos productivos colectivos, estos deben ser aprobados por el CNR, y a abril 30 de 2019 se reportan 24 aprobados y 17 desembolsados con 1.216 excombatientes beneficiados

[67] De acuerdo a la información presentada por la ARN esta estrategia contempla la atención diferencial a través de medidas de atención psicosocial, componente comunitario, acciones de seguridad y prevención del riesgo y acuerdos por eje de trabajo a la medida. Estas medidas serán tres grupos poblacionales: Líderes con visibilidad nacional, personas que ejercieron liderazgos en el marco de la estructura del grupo armado y nuevos liderazgos en el marco del proceso de reincorporación.

por un total de $12.536 millones. Adicionalmente, a inicios del primer semestre de 2019 se pusieron en marcha una serie acciones para mejorar la eficiencia del proceso de estructuración y aprobación de los proyectos productivos. Los principales resultados de esta estrategia se evidencian principalmente en un incremento de 30 proyectos individuales y 8 colectivos desembolsados[68] en un período de dos meses.

A pesar de los esfuerzos del Gobierno Nacional y del CNR, este ente de control identificó al menos tres problemáticas en el proceso de estructuración y aprobación de proyectos productivos. En primer lugar, no es claro si los recursos dispuestos para la estructuración de proyectos productivos son suficiente. Si bien el componente de CNR-FARC cuenta con un equipo de ocho estructuradores de proyectos colectivos y 13 orientadores productivos que apoyan la formulación, la tasa de estructuración de proyectos continúa siendo baja.

En segundo lugar, no se evidencian sinergias con la institucionalidad con competencias para el tema como aquellas vinculadas al sector de agricultura. Adicionalmente, el proceso de viabilidad técnica y financiera requiere de un proceso de doble verificación (técnica y financiera) que podría realizarse de forma simultánea.

La tercera problemática identificada y quizás la más importante es el acceso a tierras. A la fecha es evidente un avance en materia normativa para facilitar el acceso a tierras con fines productivos de la población excombatiente, no obstante, las limitaciones en materia de acceso continúan siendo el mayor cuello de botella. Por un lado el Decreto Ley 902 de 2017[69], contempla la compra tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación. Asimismo, el Decreto 756 de 2018, habilita a la ANT para adjudicar tierras directamente a asociaciones o a organizaciones cooperativas. La Ley del PND 2018 – 2022, en su artículo 283, contempla la asignación de predios administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) a personas en proceso de reincorporación previa aprobación de la ARN. Adicionalmente, a la fecha de cierre de este informe la ARN se encontraba diseñando una ruta para habilitar el uso del beneficio económico del proyecto productivo ($8.000.000) con fines de adquisición de tierras.

Sin embargo, de la información reportada por la ARN a este ente de control se evidencia que a la fecha no existen avances en materia de acceso a tierras con fines productivos a través de los instrumentos normativos ya mencionados. Adicionalmente tras el análisis del proceso de aprobación

[68]30 proyectos productivo fueron aprobados durante los meses de marzo y abril del 2019.
[69]Decreto Ley 902 de 2017:" Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". Artículo 24. Articulación para el acceso Integral. Parágrafo 1.

de proyectos productivos colectivos se evidencia que la garantía de acceso a la tierra, para aquellos proyectos productivos es un requisito para su aprobación.[70] Lo anterior genera un círculo vicioso en el cual no es posible acceder a la tierra por falta de recursos destinados a proyectos productivos mientras que no se puede poner en marcha un proyecto productivo por falta de acceso a tierras. Adicionalmente en la normatividad se hace evidente un cambio progresivo hacia facilitar el acceso a tierra desde una perspectiva más individual que colectiva. El Decreto 756 de 2018 contempló su adjudicación a organizaciones y cooperativas, sin embargo, el artículo aprobado en el PND sobre el acceso a tierras contempla la transferencia de predios a los beneficiarios del proyecto sin hacer referencia a figuras de orden jurídico colectivo.

Como resultado de la combinación de estos tres factores, solo el 10,7% de la población en proceso de reincorporación ha recibido este beneficio económico (proyecto productivo). Finalmente, sobre los proyectos productivos resulta preocupante la ausencia de acciones para el acompañamiento posterior a la aprobación y desembolso de los proyectos.

Los desarrollos o avances en materia de reincorporación colectiva, también incluyen la consolidación de los espacios para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación en lo económico, lo social y lo productivo. A la fecha se cuenta con 24 Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación (ETCR) que albergan cerca de 3.366 ex miembros de las FARC-EP y sus familias. Estos espacios, considerados como formales por el Gobierno Nacional, fueron inicialmente concebidos para el proceso de dejación de armas (ZVTN). La puesta en marcha de estos implicó el despliegue y prestación de oferta social, así como el desarrollo de iniciativas productivas por parte de los excombatientes y demás integrantes que lo habitan. En agosto de 2019, se aproxima la coyuntura de finalización de la vigencia de las ETCR, según lo contempla el Decreto 2027 de 2017.

El Gobierno Nacional ha manifestado su voluntad de formalizar estos espacios más allá de la vigencia impuesta por su decreto de creación[71] y de mantener la dinámica de dichos espacios hasta que se defina su nueva situación, lo cual es sin duda un respaldo al proceso de reincorporación más allá de lo negociado en La Habana. En este contexto, la ARN ha desarrollado una estrategia para la formalización de dichos espacios. Los avances en esta materia incluyen la clasificación de dichos espacios con barreras para la estabilización y aquellos sin barreras. Para estos últimos, la ARN cuenta con dos estrategias para los predios donde se encuentran actualmente los espacios: la compra directa de 8 predios por parte de la ANT y la formalización de baldíos[72]. Los recursos para la compra de dichos predios están disponibles en la subcuenta de tierras administrada por el FCP.

---

[70] De acuerdo a los formularios para la evaluación de los proyectos productivos colectivos el tipo de tenencia de la tierra lugar del proyecto es uno de los criterios.

71 El decreto 2026 de 2017 asigna una vigencia de dos años a los ETCR. Esta vigencia se cumple el 15 de agosto de 2019.

[72] El tiempo promedio establecido para la compra directa es de 4 a 8 meses y de 10 a 12 meses para formalización de baldíos.

El primer obstáculo de las 11 ETCR con barreras para la estabilización (Tabla 14) es el estado de la tierra, ya que los predios cuentan con restricciones para la compra lo cual implica el cambio de su ubicación actual. Por lo anterior, la Consejería para la Estabilización y la ARN diseñaron una estrategia para el acceso a predios aledaños, administrados por la SAE. A la fecha de cierre de este informe, esta estrategia había sido socializada con el CNR al nivel nacional y se estaban llevando a cabo visitas para su socialización y discusión en los territorios, tanto con autoridades como con los excombatientes.

En cuanto a la disponibilidad de los predios para eventuales reubicaciones, estos se encuentran bajo la administración de la SAE, que manifestó a este ente de control haber sido convocada por la Presidencia de la República para desarrollar la reglamentación del artículo 283 del PND, el cual permite hacer una excepción para que algunos predios bajo administración de la SAE no se transfieran de manera obligatoria a la ANT, sino que puedan ser transferidos a beneficiarios de programas de reincorporación.

Adicionalmente, de acuerdo con una visita administrativa realizada por la Procuraduría a la ANT, en los casos en los que las limitaciones de acceso a tierra para la estabilización de los ETCR correspondían al rechazo de la oferta económica por parte del propietario del predio, se retomaron las negociaciones con resultados favorables para la estabilización. La Procuraduría está haciendo un seguimiento al proceso de transición de las ETCR y presentará un informe sobre el balance y las recomendaciones asociadas a este proceso.

Tabla 14. ETCR con barreras para la estabilización

| # | Nombre del ETCR | Municipio de ubicación del ETCR | Departamento |
|---|---|---|---|
| 1 | Caño el indio | Tibú | Norte de Santander |
| 2 | Caracolí | Carmen del Darien | Chocó |
| 3 | Carrizal | Remedios | Antioquia |
| 4 | Charras | San José del Guaviare | Guaviare |
| 5 | El ceral | Buenos Aires | Cauca |
| 6 | Filipinas | Arauquita | Arauca |
| 7 | La pradera | Puerto Asís | Putumayo |
| 8 | La variante | Tumaco | Nariño |

| # | Nombre del ETCR | Municipio de ubicación del ETCR | Departamento |
|---|---|---|---|
| 9 | Los monos | Caldono | Cauca |
| 10 | Santa Lucia | Ituango | Antioquia |
| 11 | Yari | La Macarena | Meta |

Fuente: ARN, 2019

Sobre la reubicación de estos espacios preocupa la pérdida de los avances en materia de reincorporación colectiva. En particular, en materia de arraigo, integración comunitaria e iniciativas productivas. El Gobierno Nacional se ha comprometido a acompañar este proceso y a mantener estables las condiciones hasta que dicho proceso de transición culmine. No obstante, se requiere la superación de distintos obstáculos burocráticos y financieros que generan incertidumbre sobre el tiempo que tomará la transición lo cual va en detrimento del desarrollo de acciones de estabilización en el largo plazo.

Asimismo, la totalidad de los ETCR cuentan con iniciativas productivas que han sido financiadas con recursos de cooperación y requieren de una estrategia para su traslado o finalización. En promedio cada ETCR tiene nueve iniciativas productivas.[73] Preocupa que estas iniciativas no puedan tener un adecuado desarrollo debido a la espera del proceso de transición.

Adicionalmente, sobre esta transición preocupa la disponibilidad de recursos para su ejecución. La ARN establece un presupuesto para las 11 ETCR con barreras para la estabilización un poco mayor a los $12.000 millones. No obstante, las fuentes de financiación para dicho proceso son inciertas y dada la magnitud del proceso de transición no es claro si el monto presupuestado será suficiente.

A pesar de los avances normativos en materia de acceso a tierras para la reincorporación, a la fecha no son claros los actos o figuras jurídicas a través de la cual se hará la transferencia de predios, así como, si las adjudicaciones se harán de forma individual o a organizaciones de naturaleza colectiva.

Adicionalmente, en relación con la reincorporación colectiva algunos ex miembros de las FARC-EP están realizando su proceso de reincorporación en asentamientos colectivos por fuera de los ETCR. Estos espacios, si bien no se han desarrollado en el marco de la PNRSE, se han ido consolidando a través del tiempo. De acuerdo con el quinto informe de la Secretaria Técnica de la CSIVI, existen 52

[73] Las iniciativas productivas incluyen proyectos financiados por la cooperación internacional, demás actores privados y los proyectos productivos contemplados en el Acuerdo de Paz. De acuerdo al informe de la Misión de verificación de diciembre de 2018, se identificaron 294 iniciativas productivas en 23 ETCR y en 13 nuevos puntos de reagrupamiento.

áreas de reincorporación distribuidas entre zonas urbanas y rurales en las cuales se están desarrollando proyectos productivos. Preocupa a este ente de control que ante la ausencia de una ruta de reincorporación de largo plazo se generen incertidumbres sobre el desarrollo de dichos espacios.

## B.6. Reincorporación Comunitaria

Sobre la reincorporación comunitaria, el CONPES 3931 contempla que esta está orientada hacia el fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación. En cumplimiento de este fin la ARN ha retomado la caracterización, sistematización y análisis de la información sobre las problemáticas que afectan a las comunidades receptoras de personas en proceso de reincorporación.

Adicionalmente, de acuerdo con los reportes del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), la ARN cuenta con un proyecto de inversión del presupuesto general de la nación cuyo objetivo es fortalecer la reincorporación de la población ex integrante de las FARC-EP a sus contextos sociales y económicos. En particular, busca fortalecer las habilidades y capacidades de los exintegrantes FARC-EP, sus familias y comunidades en el marco de la reincorporación. Este proyecto, cuya vigencia es de siete años, tiene una asignación de $338.252 millones para la vigencia de 2019 y un componente étnico correspondiente al 26% de dicha asignación.

No obstante, sobre esta categoría preocupan los escasos avances en la definición y puesta en marcha de una estrategia para su consolidación y en la falta de definición de su alcance en los distintos documentos de política marco de la reincorporación.

# Garantías de Seguridad

## Avances y dificultades

El punto 3.4 del Acuerdo de Paz busca que el Gobierno Nacional garantice la implementación de las medidas que permitan i) contrarrestar a las organizaciones y conductas criminales responsables de atentar contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos; ii) proteger las comunidades en los territorios; iii) aplicar las normas de persecución penal contra las organizaciones y conductas criminales; iv) respetar los derechos fundamentales para todos los colombianos.

### A. Pacto Político Nacional

Esta medida que debe ser promovida desde las regiones, busca hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo, que irrumpan en la vida de los colombianos vulnerando los derechos humanos, afectando la convivencia y alterando las condiciones de seguridad que demanda la sociedad (Mesa de Conversaciones, 2016).

De acuerdo con el reporte realizado por MinInterior, esta entidad dio por cumplido este compromiso con el Pacto Político promovido para la campaña electoral de 2018. No obstante, a juicio de este ente de control la implementación de esta iniciativa aún es incipiente en la medida que el espíritu de la misma no congrega a los múltiples actores de la sociedad colombiana en los niveles nacional y territorial. Asimismo, se reconocen los esfuerzos aislados adelantados desde el CNPRC y algunas iniciativas territoriales. Teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones locales 2019, es fundamental concretar un Pacto Político Nacional, con el cual se rechace toda forma de violencia política y se afiance un lenguaje de no estigmatización.

Por otra parte, MinInterior presentó el proyecto de acto legislativo para incorporar a la constitución la prohibición de la promoción, organización, financiación o empleo oficial y/o privado de estructuras o prácticas paramilitares, para esto, el Congreso de la República aprobó el 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. Con la prohibición explícita frente a la conformación de estructuras armadas ilegales, el Estado colombiano corrobora su compromiso de garantizar la no repetición y reafirmar los principios constitucionales de respeto, promoción y protección de los derechos humanos

## B. Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

El Decreto-Ley 154 de 2017 crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la cual tiene como objeto el diseño y el seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas que atenten contra los defensores(as) derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen la implementación del Acuerdo de Paz. A través de esta instancia se busca la articulación institucional alrededor de estrategias que combatan a las organizaciones criminales que afectan la construcción de la paz y minimicen el riesgo que tienen los líderes en su ejercicio de participación social y político.

Mediante el Decreto 2314 de 2018, el Alto Comisionado para la Paz fue designado para ejercer la Secretaria Técnica de la CNGS. Anteriormente, este rol lo venía desempeñando la Consejería Presidencial para la Seguridad. Según la información enviada por la OACP, desde la instalación en 2017 hasta 2018, la CNGS sesionó ocho veces y se crearon cinco comisiones técnicas para la construcción de insumos para el Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales (PAPCOC). Por su parte, la Subcomisión de Garantías de Seguridad de la CNGS ha sesionado 27 veces incluyendo las sesiones territoriales. En 2019, la CNGS sesionó una vez en enero, la subcomisión ha realizado cuatro sesiones territoriales en Popayán, Montelíbano, Cúcuta y Quibdó y han desarrollado tres comisiones de género y una comisión étnica. En la visita de control realizada a la OACP, los funcionarios señalaron que se encuentran adelantando un ejercicio de alineación entre el PAPCOC y el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO).

Si bien, las sesiones territoriales de la subcomisión de seguridad son un avance en la articulación entre las comunidades y las autoridades locales para abordar las problemáticas que afectan a los territorios y atender las quejas de los ciudadanos frente al accionar de la fuerza pública. La CNGS aún tiene pendiente el diseño de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, que contribuya a contrarrestar las actividades ilegales que atentan contra la vida, la integridad y la seguridad de los colombianos. Asimismo, la grave situación de seguridad de líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos amerita que el diálogo y la interlocución continúen en el más alto nivel y que se realice seguimiento efectivo a los compromisos derivados de estos espacios.

Según las cifras oficiales reportadas por MinInterior se evidencia que, entre enero de 2016 a 26 de abril de 2019, existen 2.741 casos verificados en 29 Departamentos y 153 municipios del país. En el 2016 se presentaron 61 víctimas en 22 departamentos y 49 municipios del país, verificados por la Fiscalía General de la Nación y Naciones Unidas. Asimismo, en 2017, se registraron 84 víctimas, en 25 departamentos y 68 municipios del país. En 2018, la cifra ascendió a 115 víctimas en 25 departamentos y 75 municipios del país. Tal situación ha afectado principalmente a los defensores

de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas presentes en los departamentos de Antioquia, Cauca, Norte de Santander y Valle del Cauca. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional ha puesto en marcha la implementación del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO), el cual contempla el desarrollo de tres ejes estratégicos: i) articulación y reingeniería institucional; ii) articulación estratégica en el territorio y iii) estrategia de comunicaciones y capacitación encaminados a la formulación de una política pública de prevención y protección

Frente a la primera línea, el MinInterior ha avanzado en la estructuración del Sistema Único de Información, el cual tendrá como principales usuarios a la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y a la Unidad Nacional de Protección (UNP). Asimismo, la UNP presentó la propuesta de reingeniería del Programa general de prevención y/ o protección de la entidad, con el cual se busca ser más eficiente en la respuesta institucional para la defensa y protección de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos.

Respecto a la segunda línea, MinInterior ha realizado 15 encuentros territoriales y seis sesiones de Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) territoriales en Cúcuta, Tumaco, Apartadó, Buenaventura, Riohacha y Turbo. Con relación al CIPRAT, se han adelantado 11 sesiones en Riosucio y Supía, San Vicente del Caguán, Caucasia, Valdivia, María La Baja, Tibú, Buenaventura, Bolívar, Jamundí, Cali y San José del Guaviare, a corte abril de 2019. Asimismo, han adelantado tres subcomisiones de garantías de seguridad en Popayán, Montelíbano y Cúcuta. Con las actuaciones en el territorio la entidad pretende i) promover el fortalecimiento de la institucionalidad; ii) fortalecer la cultura democrática, de participación y de convivencia pacífica; iii) elevar los niveles de confianza entre las comunidades y las entidades y; iv) desarticular las economías ilícitas.

La tercera línea está orientada a transformar los imaginarios negativos relacionados con la labor que desempeñan los líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos, para esto, MinInterior adelantará campañas para disminuir la estigmatización, promover el respeto por la libertad de expresión, mitigar los factores que acentúan los estereotipos por su rol y a visibilizar las acciones en prevención y protección orientados a este grupo poblacional. Finalmente, se busca posicionar el PAO en los territorios.

Por otra parte, la Procuraduría expidió la Directiva 02 de 2017 sobre lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores humanos, líderes políticos y sociales, así como a sus organizaciones. En el marco de la Directiva junto con la Defensoría se vienen realizando las Mesas por la Vida y se puso en marcha la L campaña “Lidera la Vida”, como apuesta para combatir la grave situación de violencia contra los líderes y defensores de derechos humanos en el país. Estos espacios se han realizado en Apartadó, Soacha (Comunales), Carmen de Bolívar, Cali (Seguimiento al

Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos), y Ocaña.

## C. Unidad Especial para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

Desde agosto de 2016, la Fiscalía General de la Nación inició una estrategia específica para la investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos, las líneas de acción de esta estrategia son:

- Trabajo de la cultura institucional de la Fiscalía para el reconocimiento de la condición de defensor de derechos humanos, en el cumplimiento de la función judicial.
- Expedición de directrices con el propósito de precisar que la condición de defensor de derechos humanos es la primera hipótesis investigativa para los fiscales.
- La aplicación de la metodología de Asociación de Casos para determinar elementos comunes como el contexto social y político, el liderazgo de las víctimas, la caracterización de las organizaciones criminales y redes de financiación y apoyo.
- La redefinición de los tipos penales para que la ley se convierta en referente de visibilización de los problemas y riesgos de los defensores de derechos humanos.
- La creación de Unidades Itinerantes integradas por fiscales, policía judicial y miembros del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses con despliegue por el territorio nacional.
- Elaboración y aplicación de protocolos de intervención.
- Directrices de obligatorio cumplimiento que permitan estandarizar la investigación de agresiones contra defensores de derechos humanos, particularmente, en los delitos de homicidios y amenazas.

Para el cumplimiento de la estrategia, la Fiscalía General de la Nación emitió la Directiva 002 de 2017 "por medio de la cual se establecen los lineamientos generales sobre la investigación de delitos cometidos en contra de los defensores de derechos humanos en Colombia" dirigida a todos los fiscales e investigadores de la entidad. Esta directiva resalta tres aspectos relevantes:

- La comprensión adecuada del concepto de defensor de derechos humanos.
- La incorporación de principios de la debida diligencia desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Los lineamientos para la investigación de homicidios contra defensores de derechos humanos.

En términos de resultados sobre los 274[74] casos de defensores de derechos humanos analizados y reportados por la Oficina de Naciones Unidades para los Derechos Humanos (OACNUDH) en

[74] Ocurridos entre el 1 de enero de 2016 y el 8 de mayo de 2019.

Colombia, la Fiscalía General de la Nación ha alcanzado un avance del 57,4% en el esclarecimiento de los casos, de la siguiente manera:

- 31 casos con sentencia
- 54 casos en juicio
- 41 casos con imputación de cargos
- 30 casos en indagación con orden
- 3 casos precluidos
- 118 casos en etapa de indagación con órdenes a policía judicial

Asimismo, la Fiscalía General de la Nación realiza seguimiento a casos que reportan miembros de organizaciones sociales, el Movimiento Social Marcha Patriótica, la Cumbre Agraria, Étnica, Campesina y Popular, la Defensoría del Pueblo, entre otros. En el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2016 y el 8 de mayo de 2019, se han reportado 506 casos de homicidios de defensores y miembros de organizaciones sociales, en los que la Fiscalía General de la Nación presenta un avance en el esclarecimiento del 44,66% a mayo de 2019.

Para la Fiscalía General de la Nación, los desafíos que tiene la estrategia de investigación y judicialización de delitos contra defensores de derechos humanos son: i) el acceso al lugar de los hechos por las barreras geográficas o de orden público; ii) continuidad de la respuesta institucional; iii) la articulación institucional frente a la ocurrencia de los hechos; iv) el número de jueces y su experticia temática de los casos en la etapa de juzgamiento y; v) la generación de confianza entre las organizaciones sociales y la institucionalidad.

A pesar de los esfuerzos estatales, de la extensa normatividad y la multiplicidad de espacios no se logra contar con una estrategia integral y coordinada que permita defender y proteger la vida, la integridad y seguridad de los líderes sociales, políticos, comunales y defensores de Derechos Humanos, por tanto, es necesario fortalecer en una ruta única los temas de prevención y protección.

## D. Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

El Decreto 895 de 2017 crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el cual 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. La creación del SISEP se concibe para transitar a un escenario en el que impere la democracia, con garantías plenas para quienes participen en política y la apertura de nuevos espacios para la participación. Así, las garantías de seguridad se conciben como todas aquellas medidas que ayudan a concretar la ausencia de peligro para los ciudadanos en la participación democrática (Consejería Presidencial de Seguridad, 2018).

La puesta en marcha del SISEP contempla el desarrollo de cuatro elementos: el primero, es la adecuación normativa e institucional que comprende tres medidas:

i) La creación de la Instancia de Alto Nivel establecida a través del artículo 6 del Decreto 895 de 2017. Asimismo, mediante el Decreto 1197 de 2017 se designó al entonces Consejero de Seguridad como Delegado Presidencial, quien ejercía la Secretaría Técnica de la Instancia. En diciembre de 2018, esta designación pasó a cargo del Alto Comisionado para la Paz, a través del Decreto 2314 de 2018.
ii) La revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra quienes ejercen política. Para el cumplimiento de este compromiso, MinJusticia elaboró un documento diagnóstico que da cuenta de cinco ejes relacionados con los costos de los delitos que atentan contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y quienes ejercen la política, que desarrollan la definición de "costos del delito" para aclarar la orientación de la propuesta, especialmente de cara a la amenaza de los grupos armados posdesmovilización; la delimitación del marco de agresiones contra defensores de derechos humanos, líderes sociales y quienes decidan participar en política, con la que se pretende dimensionar el reto que implica esta situación en el país; la identificación de la respuesta del sistema penal con relación a este reto, con el interés de destacar los principales obstáculos en la investigación y judicialización de los delitos contra la población de interés; la revisión de experiencias internacionales de tres países (Brasil, Guatemala y Sierra Leona) para la identificación de buenas prácticas y/o lecciones aprendidas con relación a la implementación de medidas dirigidas a aumentar el costo de los delitos y las recomendaciones.
iii) El fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización por dichas conductas. Este asunto se aborda en la sección de la Unidad Especial para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales.

El segundo elemento está relacionado con la prevención a través del fortalecimiento del Sistema de Alertas Tempranas. Frente a este tema, el Decreto 2124 de 2017 reglamenta el Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida, desde la expedición del Decreto hasta el 2 de junio de 2019, la Defensoría del Pueblo ha emitido 111 Alertas Tempranas, las cuales han estado motivadas en la configuración de escenarios de riesgo que se desprenden de la dinámica de grupos posdesmovilización de las AUC, el ELN, EPL y disidencias de las FARC-EP. Lo anterior representa riesgos excepcionales para diversos grupos poblacionales, entre ellos, mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; líderes/as sociales y defensores/as de DD. HH; excombatientes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida civil; niños, niñas y adolescentes; reclamantes de tierras; comunidades y autoridades étnico-territoriales; poblaciones socialmente estigmatizadas. Asimismo, ha remitido 323 oficios a MinInterior, como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta (CIPRAT) frente a posibles vulneraciones a los

Derechos Humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con posterioridad a la emisión de Alertas Tempranas por parte de la Defensoría.

Este panorama evidencia , i) la recomposición de grupos armados en territorios dominados con anterioridad por las FARC-EP; ii) la persistencia y el fortalecimiento de otros grupos armados que se financian por medio de las economías legales e ilegales; iii) la existencia de brechas en la implementación del Acuerdo Final, específicamente en programas como PNIS y PDET y la falta de garantías de seguridad para líderes sociales y defensores de Derechos Humanos; iv) la descoordinación entre los diversos niveles de Gobierno frente a la implementación de las medidas de prevención y protección existentes y v) la coyuntura electoral que acentúa las vulneraciones de los líderes sociales, políticos y comunales, constituyen patrones de riesgo en el territorio nacional. Es necesario fortalecer la capacidad de las instituciones para atender efectivamente las recomendaciones formuladas en las alertas tempranas, y así, implementar las acciones de protección para salvaguardar la vida de las personas.

Por otra parte, la Defensoría ha evidenciado limitaciones concernientes a la ausencia de metodologías y protocolos en MinInterior, que permitan la toma de decisiones en los escenarios de coordinación, definir una hoja de ruta específica para asegurar la efectividad del accionar preventivo del Estado y la articulación de los distintos niveles de gobierno y la Fuerza Pública. De igual forma, cuando se han materializado los escenarios de riesgos advertidos a través de las alertas tempranas, la capacidad de respuesta de las entidades se restringe al desarrollo de gestiones para la atención humanitaria.

El tercer elemento, corresponde a la protección de los excombatientes de las FARC-EP, los integrantes del partido FARC y sus familias. Frente a este asunto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 299 de 2017, con el cual se crea el programa de protección integral, así como la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. El Decreto 300 de 2017 crea la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP y el Decreto 301 de 2017 crea el Cuerpo de Seguridad y Protección.

De acuerdo con la denuncia interpuesta por el componente FARC de la Mesa Técnica, se puso en conocimiento de esta entidad las dificultades para la implementación de las medidas de protección proporcionadas a los excombatientes e integrantes del partido FARC: i) déficit presupuestal; ii) las decisiones institucionales son tomadas sin tener en cuenta al subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección; iii) sobrecarga laboral del personal administrativo; iv) falta de agentes escolta; v) falta de vehículos; vi) territorialización de la Subdirección y; vi) cancelaciones unilaterales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección.

Frente a estas inconformidades la UNP manifestó que en 2017 recibió una adición presupuestal por valor de $ 30.000 millones provenientes del Fondo Colombia en Paz, siendo éste el único monto a la fecha percibido por la UNP para cubrir los costos de puesta en marcha y operación del Programa

de Protección Especializado Seguridad y Protección (PPESP) y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP). Adicional, en el proceso de elaboración del anteproyecto presupuestal para la vigencia 2019 no se reportó ni justificó las necesidades del PPESP y la SESP, lo anterior obedece a que no se ha formulado ni aprobado el Plan Estratégico de Seguridad y Protección previsto en el Decreto-Ley 895 de 2017 como instrumento para garantizar el aseguramiento de las partidas presupuestales y proyectos de inversión para la operación del SISEP. No obstante, las limitaciones presupuestales para la operación de la SESP y atender aproximadamente 220 esquemas de protección implementados representó cerca del 13% del presupuesto aprobado para la UNP en la vigencia 2018. Respecto a las dificultades para completar la planta del Cuerpo de Seguridad y Protección, de acuerdo con la información suministrada por la UNP, esto obedece a que las hojas de vidas presentadas no cumplen los requisitos determinados para ocupar los 85 cargos de agentes escoltas, así mismo les preocupa la alta rotación de escoltas en los esquemas de seguridad de algunos protegidos y la rotación del personal de la SESP, por tanto, es necesario implementar estrategias de retención del recurso humano.

Finalmente, el cuarto elemento se enfoca al seguimiento y evaluación del SISEP a través del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección. Frente a este tema, en la visita de control realizada a la OACP, dicha entidad manifestó que este componente no ha sido implementado. Es de suma importancia acelerar la estructuración y puesta en marcha de estas herramientas en la medida que permitirán valorar la efectividad del SISEP.

La Procuraduría reconoce y valora la reciente decisión del Gobierno Nacional de robustecer las capacidades de las entidades y la articulación institucional mediante la implementación de 23 medidas que permitan reforzar las medidas de seguridad de las personas en proceso de reincorporación. No obstante, preocupa las limitaciones presupuestales y no contar con un plan estratégico definido y aprobado.

## E. Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios

Con el propósito de dar cumplimiento a esta medida, MinInterior expidió el Decreto 660 de 2018, este Programa tiene como objeto definir y adoptar medidas de protección integral para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género en los territorios, así como la garantía de los derechos humanos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de comunidades y organizaciones en los territorios. Sus objetivos son: i) adoptar medidas de prevención orientadas a identificar los factores de riesgo de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad, la seguridad y las afectaciones a la convivencia contra comunidades y organizaciones en los territorios, y sus líderes, lideresas,

dirigentes, representantes y activistas en los territorios, teniendo en cuenta siempre las condiciones particulares de las mujeres y ii) adoptar medidas de seguridad y protección orientadas a prevenir la materialización o mitigar sus efectos, de riesgos excepcionales contra los derechos señalados en el objetivo anterior.

Sobre la implementación del Programa de protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, MinInterior señaló que se presentan dificultades para la implementación del Programa relacionadas con: i) la designación de funcionarios sin capacidad de decisión para la concertación de las medidas; ii) la carencia de mecanismos que obliguen a las entidades a cumplir con las medidas de protección recomendadas por el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM Colectivo), a pesar de que la ruta se encuentra regulada por Decreto; iii) la falta de asignación presupuestal en las entidades tanto a nivel nacional como regional para la implementación de las medidas; iv) el poco compromiso y baja capacidad de gestión de los entes en el nivel territorial y; v) la falta de priorización del tema en las entidades del orden nacional, departamental y municipal.

La Procuraduría llama la atención sobre la importancia de avanzar en la implementación del Decreto, norma que fue ampliamente concertada y discutida con las organizaciones que han reclamado su implementación en el marco de las diferentes Mesas por la Vida hasta la fecha realizadas.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- Dadas las condiciones necesarias en materia normativa y financiera para el ejercicio político de los integrantes de las FARC-EP, especialmente el derecho a ser elegido, la Procuraduría reconoce que los casos de 'Iván Márquez' y 'Jesús Santrich' sin lugar a duda han afectado el Acuerdo de Paz. No obstante, la Procuraduría advierten que dichos sucesos constituyen faltas individuales, que no han comprometido a la colectividad del partido, ni a la mayoría de sus integrantes, los cuales deberán cumplir con su comparecencia y los compromisos que se deriven en el marco de las actuaciones del SIVJRNR.
- Las medidas institucionales y administrativas adoptadas por el CNE para la financiación estatal en las campañas electorales del 2018, no previeron las condiciones particulares de la organización política FARC, lo cual representó un obstáculo para el uso de los recursos en los tiempos destinados para este fin.
- Desde la firma del Acuerdo de Paz, 134 exintegrantes de las FARC-EP han sido asesinados. La Procuraduría reconoce la voluntad del Gobierno Nacional de reforzar las medidas de prevención y protección para los excombatientes.
- El Gobierno Nacional presenta un balance de 13.064 excombatientes acreditados, no obstante, dos años después de la fecha de cierre de la recepción de listados por parte de las FARC-EP estos continúan siendo objeto de verificación. Al menos 468 personas -80 identificadas en el plan de choque sin acción reportada por la OACP y 388 en observación- están pendientes por definir su situación de acreditación. Si bien es de esperar que dicho proceso de verificación tome un tiempo dadas las condiciones de la población excombatiente y las particularidades de los casos a verificar, se requiere de un mayor nivel de celeridad en la culminación de los distintos procesos de acreditación pendientes.
- En materia de reincorporación social y económica de los excombatientes, se destacan los avances en materia normativa, en la creación y puesta en marcha de la arquitectura institucional y las medidas del Gobierno Nacional para continuar con el proceso de reincorporación más allá de los desarrollos normativos previos. Este es el caso de la transición de las ETCR más allá de la vigencia establecida por el decreto Ley 2026 de 2017, el mecanismo para facilitar el acceso a tierras a población excombatiente y la extensión de la renta básica condicionada a la permanencia en la ruta de reincorporación. Asimismo, se destacan las altas coberturas de los beneficios sociales y económicos contemplados en el Acuerdo de Paz. A 31 de marzo de 2019, el 98% de la población cuenta con asignaciones únicas de normalización, 86% con renta básica mensual, 94% con afiliación a salud y 79% con afiliación a pensiones.

- Se evidencian retos en la definición de una ruta de reincorporación de largo plazo que contenga la totalidad de los elementos para la atención de la población excombatiente, tales y como las medidas de atención psicosocial. En particular, preocupa a este ente de control la falta de celeridad en la implementación de acciones para la atención de la población con necesidades específicas como es el caso de los adultos mayores y personas con condiciones de discapacidad. Adicionalmente, a pesar de los esfuerzos por acelerar la estructuración y aprobación de proyectos productivos, la cobertura siga siendo baja, ya que a 31 de marzo de 2019 sólo el 10,7% de los excombatientes contaban con este beneficio económico. Un reto adicional es que a la fecha la estrategia para la atención de los nuevos liderazgos no se haya puesto en marcha. Asimismo, preocupa la ausencia de un marco normativo que respalde el proceso de transición y extensión de los ETCR, la poca claridad del rol de las entidades territoriales en el proceso de reincorporación y los avances incipientes en materia de reincorporación comunitaria.
- Durante los casi tres primeros años de la implementación del Acuerdo de Paz, se registraron avances normativos importantes, así como la estructuración de la arquitectura institucional en materia de garantías de seguridad, esto se refleja con la constitución de las medidas de carácter político, de seguridad, de prevención y protección, así como el acceso al sistema de justicia. No obstante, el despliegue territorial de las medidas evidencia retrasos en la entrega de los bienes y servicios en los municipios focalizados, así como, el déficit presupuestal limita la implementación de las medidas adoptadas para reforzar la seguridad de los líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación.
- La lucha por el control territorial en zonas estratégicas del país por el dominio de economías ilícitas, así como los factores de ilegalidad específicos de cada territorio continúan poniendo en riesgo la vida, la integridad y la seguridad de las comunidades y en particular de las personas defensoras de derechos humanos, reclamantes de tierras, líderes y lideresas y comunales. La desarticulación y proliferación de instancias y normatividad en materia de prevención y protección 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.
- Por otra parte, desde octubre de 2018, la violencia en el marco de la campaña electoral parece concentrase en las zonas priorizadas por el Acuerdo de Paz: casi el 70% de los homicidios registrados ocurrieron en territorios en donde se implementan programas producto del Acuerdo de Paz.
- Desde enero de 2018 a junio de 2019, la Defensoría del Pueblo ha emitido 111 Alertas Tempranas, las cuales requieren de una acción oportuna y una eficaz articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales para la respuesta y reacción a los riesgos identificados.

- A pesar de contar con una adecuación institucional para la implementación de las medidas de prevención y protección creadas tras la firma del Acuerdo de Paz, persisten limitaciones respecto de: i) la no implementación del Decreto 660 “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios”; ii) demora en la activación dela Instancia de Alto Nivel del SISEP; iii) retraso en el diseño e implementación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP y; iv) la desarticulación en las actuaciones del Estado encaminadas a la adopción de medidas para mitigar las vulneraciones al derecho a la vida, integridad y seguridad de los líderes sociales, políticos, comunales, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación.

## B. Recomendaciones

Por su parte, las dificultades identificadas conllevan a la presentación de las siguientes recomendaciones:

- Frente a las dificultades para el acceso a la información para el seguimiento:
  - A la OACP, ARN, CNE y UNP formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del SIIPO de los indicadores del PMI asociados a la reincorporación política, social y económica.
- Frente al proceso de reincorporación política:
  - 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 FARC en el manejo y uso de los recursos.
- Frente al proceso de acreditaciones:
  - A la OACP, avanzar de manera efectiva en la definición de la situación de las 468 personas -80 identificadas en el plan de choque sin acción reportada por la OACP y 388 en observación- incluidas en los listados de las FARC pendientes de acreditar.
- Frente a la arquitectura institucional:
  - A la ARN se recomienda generar una estrategia para fortalecer la gestión de entidades territoriales y nacionales en el proceso de reincorporación.
  - A la Consejería para la Estabilización y la ARN se recomienda revisar las zonas donde fueron instalados los CTR, teniendo en cuenta que hasta el momento han funcionado en torno a los ETCR, pero que con la dispersión de la población podrían requerir de una restructuración.
- Frente a la reincorporación temprana:
  - A la ARN, agilizar el diseño y ajuste de las acciones para la atención de población en condición de vulnerabilidad.
  - A la ARN, priorizar el avance de la estrategia de nuevos liderazgos, teniendo en cuenta la caracterización de esta población en materia de necesidades, capacidades e intereses.
  - A la Consejería para los DD. HH, la ARN y a MinEducación se recomienda fortalecer las acciones dirigidas a garantizar el derecho a la educación para superar las falencias identificadas en el desarrollo de los/as jóvenes, sus competencias, habilidades, para la construcción de sus proyectos de vida de manera autónoma. De igual manera, se deberán revisar los modelos educativos de carácter flexible que se están implementando y están dirigidos a esta población ya que persisten problemas de

deserción, falta de motivación y de valoración del proceso educativo, así como dificultades en el acceso a las instituciones educativas por las distancias, persistencia de problemas de seguridad y orden público, entre otras.

- A la Consejería, la ARN y al SENA: En consideración a que el 34% de los/as jóvenes tienen interés en desarrollar un proyecto productivo, se recomienda a la ARN profundizar en las expectativas y motivaciones de los/as jóvenes y fortalecer la metodología para identificar sus intereses y traducirlos en proyectos productivos que ofrezcan oportunidades de desarrollo integral para los Jóvenes.
- A la Consejería, la ARN, la UARIV y el MinSalud se recomienda realizar los ajustes necesarios para asegurar que se fortalezca la atención psicosocial a los/as jóvenes, en razón a los vacíos encontrados en los anteriores procesos (restablecimiento, reparación y reincorporación e inclusión social).

- Frente a la falta de celeridad en la definición de las rutas de reincorporación individual y colectiva en el largo plazo, se recomienda a la ARN y el CNR:
  - Acelerar la definición de la (s) ruta (s) de reincorporación de largo plazo teniendo en cuenta enfoques diferenciales de atención.
  - Revisar los tiempos y recursos previstos para el cumplimiento de cada una de las medidas planteadas, de manera que puedan ser ejecutadas bajo criterios de viabilidad, oportunidad y efectividad, con el fin de dar respuesta a las necesidades urgentes a las expectativas e incertidumbres de los ex miembros de las FARC, sus familias y las comunidades receptoras.
  - Valorar el alcance, nivel de urgencia y sincronía de todas las medidas contempladas, de manera que se pueda priorizar la ejecución de algunas de estas, se puedan ajustar conforme a las necesidades actuales y se puedan incluir temas adicionales que resulten prioritarios frente a la coyuntura actual.
  - Liderar una iniciativa normativa que garantice el sustento jurídico de la transición de los ETCR.
  - Priorizar el diseño, aprobación, puesta en marcha y generación de condiciones para la sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos e individuales de los ex integrantes de FARC -EP y sus familias, incluyendo medidas relacionadas con el acceso a tierras, créditos, asesoría técnica, entre otros.

  Se recomienda al Ministerio de Hacienda y al DNP:

  - Asegurar la disponibilidad presupuestal de las entidades del nivel nacional que tienen compromisos específicos con la reincorporación de acuerdo con el CONPES 3931 de 2018.

- Frente a garantías de seguridad:

- A la OACP, MinInterior, MinJusticia, y Fiscalía formular las fichas pendientes de indicadores con sus metas y, realizar y/o actualizar los reportes del SIIPO de los indicadores del PMI asociados a garantías de seguridad.
- A MinInterior:
    - En coordinación con el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia impulsar, el Pacto Político Nacional.
    - Como entidad coordinadora del CIPRAT generar de manera oportuna la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales para la respuesta y reacción a los riesgos identificados.
    - 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.
    - 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.
- A la OACP poner en marcha la Instancia de Alto Nivel y la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP.
- Al Gobierno Nacional, articular 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.

# Solución al problema de drogas ilícitas

# Descripción

El Acuerdo de Paz plantea la necesidad de encontrar una solución definitiva, conjunta e integral al problema de drogas ilícitas que incluya soluciones contundentes a la producción y comercialización. Las estrategias acordadas plantean intervenciones públicas integrales con enfoque territorial. En el caso de la sustitución de cultivos ilícitos, esta integralidad implica la articulación de la estrategia con la RRI con el fin de promover una transformación estructural del campo colombiano mediante la provisión de bienes y servicios públicos rurales, pero además 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 plantea una aproximación integral pero diferenciada al problema de las drogas ilícitas que considera tres dimensiones:

I. Programa de Sustitución de Cultivos: Solución para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de cultivos ilícitos. 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.
II. 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.
III. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcótico: Bajo el reconocimiento del problema como uno de carácter trasnacional 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.

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 4:

Tabla 15. Estructura del punto 4

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos** | ✓ Condiciones de seguridad, incluyendo desminado humanitario<br>✓ Acuerdos con las comunidades<br>✓ Priorización de los territorios<br>✓ Tratamiento penal diferencial<br>✓ Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo:<br>· Plan de atención inmediata y proyectos productivos<br>· Obras de infraestructura social y de ejecución rápida<br>· Sostenibilidad y recuperación ambiental<br>· Plan de formalización de la propiedad<br>· Planes para zonas apartadas y con baja concentración de la población<br>· Cronogramas, metas e indicadores | **Decreto 896 de 2017:** Por el cual se reglamenta el PNIS<br><br>**Decreto 362 de2018:** Por el cual se reglamentan las instancias de participación del PNIS<br><br>**Ley 1955 de 2019:** 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 | **Consejería para la Estabilización y Consolidación**<br><br>**Artículo 281 del PND 2018-2022:** Tránsito del PNIS a la Agencia Renovación Territorio<br><br>-Consejos Asesores Territoriales<br>-Consejos Municipales de Planeación<br>-Consejos Municipales de Seguimiento y Evaluación | **47 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 8 terminaban antes de 2018<br>• 8 terminan en 2019<br>• 21 terminan en 2022<br>• 10 terminan en 2031<br><br>**35 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la Construcción de Paz**<br><br>**3 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado<br>**Meta cuatrienio: 100%**<br><br>✓ Áreas de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución<br>**Meta cuatrienio: 50.000**<br><br>✓ Porcentaje de municipios libres de sospecha de minas antipersonal<br>**Meta cuatrienio: 81,46%** |
| **Prevención del Consumo** | ✓ Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas | **Resolución 089 de 2019:** Por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas | Ministerio de Salud y Protección Social<br><br>Integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud[75] | **14 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 3 terminaban antes de 2018<br>• 2 terminan en 2019<br>• 5 terminan a 2022<br>• 4 terminan a 2031 | **Pacto por la Equidad**<br><br>**1 meta** en PND 2018-2022<br><br>✓ Prevalencia de consumo de drogas ilícitas en edad escolar |

[75] 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.

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | ✓ Revisión y ajuste participativo de la política frente al consumo de drogas<br>✓ Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional<br>✓ Evaluación y seguimiento de las acciones que se adelantan en materia de consumo<br>✓ Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas | | | **16 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Meta cuatrienio: 9,8** |
| **Solución al fenómeno de producción y comercialización** | ✓ Reducción del consumo de sustancias psicoactivas<br>✓ Reducción de drogas para los mercados internos y externos<br>✓ Desarticulación de estructuras criminales<br>✓ Afectación a las economías y rentas criminales.<br>✓ Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial | **Ruta Futuro:** Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022. | Ministerio de Justicia<br><br>Ministerio de Defensa<br><br>Consejo de Seguridad Nacional<br><br>Fiscalía General de la Nación<br><br>Consejo Nacional de Estupefacientes<br><br>Ministerio de Relaciones Internacionales | **13 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 2 terminaban a 2018<br>• 1 termina en 2019<br>• 4 terminan a 2022<br>• 6 terminan a 2031<br><br>**15 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | **Pacto por la Legalidad**<br><br>**3 indicadores** en PND 2018-2022<br><br>✓ Cultivos ilícitos erradicados por la Fuerza Pública<br>**Meta cuatrienio: 280.000 Has.**<br>✓ Organizaciones criminales tpo A+B desarticuladas<br>**Meta cuatrienio: 12**<br>✓ Estudios realizados por el Observatorio de Drogas de Colombia<br>**Meta cuatrienio: 20** |

Fuente: elaboración propia

# Indicadores PMI

La Tabla 16 muestra los 39 indicadores del PMI correspondientes al punto 4 que se cumplen hasta el año 2022 y cuyo balance en términos de seguimiento es:

- 7 indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIIPO
- 32 indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO
- 7 tienen un indicador relacionado en el PND, de acuerdo a información remitida por DNP.
- De los 12 indicadores que finalizaban antes de 2018, sólo 7, a juicio de la Procuraduría se encuentran cumplidos.

Frente a la relación de los indicadores con el PND se resalta que dos de las tres metas trazadoras (identificadas como aquellas de resultado que permitan evidenciar el cumplimiento de lo acordado en un nivel estratégico) 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.

Finalmente, y como se ha insistido a lo largo de este informe, es necesario que el Gobierno Nacional disponga de las herramientas necesarias para el seguimiento a la implementación del Acuerdo. Ello implica la definición de metas para la totalidad de los indicadores y los ajustes a los que haya lugar. Solo de esta manera será posible monitorear los avances en la implementación de lo acordado por parte de la sociedad civil, los organismos de control, las comunidades y el mismo Gobierno Nacional.

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

Tabla 16. Indicadores PMI con corte a 2022

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.10. Plan de formalización de la propiedad | D.393 | Ajustes normativos expedidos para la formalización de la propiedad en territorios con cultivos de uso ilícito | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | MinAgricultura reporta que dichos ajustes se encuentran incluidos en el Decreto Ley 902 | El Decreto Ley 902 incluye los ajustes normativos necesarios |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.13. Estrategia de comunicación | D.392 | Estrategia de comunicación para la promoción del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS), implementada | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | A la fecha la PGN no conoce avances sobre la estrategia de comunicación del PNIS. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.2. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito | D.264 | Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito, creado e implementado | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: SI. Porcentaje de municipios libres de sospecha de minas Meta cuatrienio: 81,46% | Presidencia de la República reporta que en reuniones previas entre el Programa de Desminado Humanitario y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito se acordó la necesidad de reformular el Programa para el cumplimiento de lo acordado | En comunicación remitida por parte del Programa de Desminado Humanitario con corte a abril de 2018, reportan que de los 56 municipios que tienen presencia del PNIS, 25 están focalizados para la intervención. Zonas de los municipios de La Macarena, Ituango, Mesetas y Uribe, no reportan inicio de operaciones debido a condiciones de seguridad. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.3. Acuerdos con las comunidades | D.265 | Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS, creado e implementado | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Área de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución<br>Meta cuatrienio: 50.000 | Sin reporte en SIIPO | El PNIS inició implementación en enero de 2017. Actualmente 99.097 familias se encuentran vinculadas a través de Acuerdos Individuales y su atención se está dando en el marco del Plan de Atención Inmediata. Sin embargo, a juicio de la PGN los demás elementos planteados en el Acuerdo no tienen avances en su implementación como es el caso del Plan de Atención Comunitario (PAI Comunitario), y la entrega de bienes y servicios públicos para el desarrollo de estos territorios a través del PISDA. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.3. Acuerdos con las comunidades | D.266 | Porcentaje de territorios priorizados con acuerdos colectivos suscritos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Porcentaje de familias con proceso de sustitución finalizado.<br>100% | Sin reporte en SIIPO | De acuerdo a información remitida por la Consejería para la Estabilización, 130.000 familias están vinculadas a Acuerdos Colectivos, pero solo el 76% ya tiene Acuerdo Individual, condición necesaria para la vinculación efectiva al Programa. De acuerdo con lo dicho por el Gobierno no se tiene planeado suscribir más acuerdos colectivos de sustitución. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.4. Tratamiento penal diferencial | D.267 | Documento con propuesta de ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial, elaborado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (1 documento a 2017)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | El último reporte realizado por la Consejería para la Estabilización, realizado en junio de 2018, indica que el proyecto de Ley se encontraba | En comunicación remitida por parte de la Consejería para la Estabilización informan que actualmente se encuentran radicados en el Congreso de la Republica dos proyectos de ley que regulan el tratamiento penal |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | elaborado y radicado en el Congreso. | diferenciado: i) el Proyecto de Ley No. 104 de 2018 Senado presentado por el partido político de las FARC y ii) el Proyecto de ley No 065 de 2018 presentado por el Gobierno Nacional- Ministerio de Justicia y el Derecho- Dichos proyectos de ley se encuentran en trámite en el Congreso para primer debate. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.268 | Tablero de control de seguimiento y monitoreo al PNIS, formulado e implementado | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | A la fecha no se cuenta con información sobre la herramienta en mención. Sin embargo, la Procuraduría reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional y UNODC en la organización de cifras de beneficiarios y gestión del Programa. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.5. Asambleas comunitarias | D.404 | Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en zonas con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con componentes PISDA incorporados | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (11 PATR a 2018) **Tiene indicador asociado PND**: NO | El reporte realizado por la Consejería para la Estabilización indica que mediante circular interna 00017 de 2017, se establecieron lineamientos para la articulación PISDA-PATR | Los PATR se finalizaron para las 16 zonas en 2019. La base de iniciativas proporcionada por la ART en efecto, cuenta con una categoría que permite identificar las iniciativas clasificadas como PISDA. Sin embargo, para efecto de georreferenciación no ha sido posible identificar las veredas de las cuales provienen dichas iniciativas. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.5. Asambleas comunitarias | D.269 | Porcentaje de municipios priorizados con Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA formulados con acompañamiento técnico en las asambleas comunitarias y de manera participativa | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La Procuraduría evidenció que, de los siete municipios que teniendo presencia del PNIS, no son PDET, a la fecha no hay avances en la construcción de los PISDA. Urge contar con este documento para contar con la hoja de ruta que permita la transformación territorial |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.5. Asambleas comunitarias | D.273 | Porcentaje de hectáreas sustituidas voluntariamente que hayan sido reportadas para la sustitución y no resiembra | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | De acuerdo con el informe No. 17 de UNODC, se reporta que, tras un año de implementación se registra un porcentaje de resiembra del 0,6% en los lotes verificados por UNODC. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.276 | Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Las estrategias para el cumplimiento de este indicador deberían estar contenidas en el "Plan Nacional de Salud Rural" que a la fecha no ha sido expedido. En la sección sobre Planes Nacionales se incluye el reporte del MinSalud sobre el estado de avance en su formulación. |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.279 | Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, con servicio de apoyo financiero para asistencia alimentaria entregado | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Con corte a 15 de junio la Consejería para la Estabilización reporta que 21.372 familias han recibido 6 ciclos de pago y 2.681 familias han recibido al menos dos pagos correspondientes a la asistencia alimentaria |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.280 | 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 | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Con corte a 31 de marzo de 2019:<br>• 6.347 planes familiares de inversión concertados<br>• 7.196 planes familiares de inversión en proceso de construcción<br>• 440 planes familiares de inversión que se encuentran sin implementación debido a novedades que presentan las familias en el proceso de inscripción |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.281 | 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 rápido | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Con corte a 31 de marzo de 2019:<br>• 6.191 planes familiares de inversión concertados<br>• 892 planes familiares que no se han logrado concertar por novedades en su vinculación o permanencia al programa<br>• 12.312 familias que están iniciado el proceso |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.282 | 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 | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | -A juicio de la Procuraduría, este indicador no es claro en cuanto su intención de medición y presenta varias inconsistencias en cuanto a la forma actual de operación del PNIS.<br><br>-Según cifras reportadas por UNODC, solo el 1% de la población beneficiaria cuenta con proyecto productivo. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.283 | Censo de recolectores, recolectoras y de amedieros asentados en territorios PNIS, realizado | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La Procuraduría conoce que dicho censo no se ha llevado cabo. Una de las posibles explicaciones es que la vinculación efectiva para los recolectores se da únicamente a través de un contrato laboral para el desarrollo de proyectos comunitarios.<br><br>Adicionalmente, UNODC reporta que en el marco de la verificación se realizaron caracterizaciones socioeconómicas a familias vinculadas, dentro de los cuales se encuentran los recolectores y amedieros. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos | D.358 | Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal. | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Según el Informe No. 17 de UNODC, se ha vinculado a 2.335 recolectores para el desarrollo de actividades de interés comunitario. Estas actividades según el informe se desarrollan en 381 veredas de 21 municipios ubicados en 13 departamentos. |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 4.2.1. Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas | D.291 | Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | -Expedida resolución 089 de 2019 por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. Dicha política no contempla la creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas. |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas | D.292 | Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas creado y en funcionamiento | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | -Expedida resolución 089 de 2019 por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas | D.294 | Documento de Política frente al consumo de drogas ilícitas actualizado, con participación de la comunidad | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Con la Resolución 089 de 2019 adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. La Procuraduría desconoce cómo fue el proceso de elaboración de la misma y si contó con participación de la comunidad. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas | D.462 Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas | 2022 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: SI Prevalencia de consumo de drogas ilícitas en edad escolar. Meta cuatrienio: 9,8% | Sin reporte en SIIPO | -La Procuraduría no cuenta con cifras asociadas a la atención y tratamiento de personas con consumo de sustancias ilícitas. |
| 4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública | 4.2.2. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas | D.436 Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La Procuraduría desconoce si ha habido avances en el proceso de elaboración de este documento. |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.1. Judicialización Efectiva | D.297 Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | En la Política Integral de lucha contra las drogas, se plantean estrategias de judicialización efectiva que articulan el esfuerzo de las instituciones públicas competentes bajo un enfoque de riesgos, en la lucha contra el crimen organizado. |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.1. Judicialización Efectiva | D.298 Plan nacional de política criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, implementado | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | A juicio de la Procuraduría, no existe una política criminal más allá del pilar contenido en la Ruta Futuro que hace referencia a dicha problemática. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos | D.301 | Mapeo del delito (informe) de la cadena de valor del narcotráfico, en todos los niveles incluyendo el regional, realizado | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (2 a 2021)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | A juicio de la Procuraduría, la Política Integral de lucha contra las drogas no cuenta con una actividad que desarrolle el mapeo del delito que permita identificar los sistemas de financiación de organizaciones del crimen organizado, los usos y responsables financieros.<br><br>Pese a ello, la política en mención si cuenta con un objetivo encaminado a la interrupción de flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes. |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.2. Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos | D.305 | Campaña Nacional contra el lavado de activos, diseñada y realizada | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI (1 a 2020)<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | El pilar 4 de la Política Integral de lucha contra las drogas "Afectar las economías y rentas criminales" tiene dentro de sus objetivos integrar los esfuerzos, a nivel nacional e internacional, en materia de Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo. Sin embargo, este objetivo no contempla dentro de sus actividades el desarrollo la campaña acordada en el Acuerdo de Paz. |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.4. Estrategia de Lucha contra la Corrupción | D.309 | Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | El pilar 4 de la Política Integral de lucha contra las drogas "Afectar las economías y rentas criminales" tiene dentro de sus objetivos incrementar el uso de acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación internacional en |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | investigaciones de delitos de narcotráfico, corrupción y otros delitos fuente. A juicio de la Procuraduría esta estrategia no es suficiente por lo que es necesario contar con una política anticorrupción asociada al narcotráfico, con acciones contundentes frente a la corrupción asociada a servidores públicos. |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.5. Espacios de Diálogo | D.310 | Conferencia internacional de la ONU, realizada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (1 conferencia en 2017) **Tiene indicador asociado PND**: NO | De acuerdo al reporte realizado por el Ministerio de Relaciones Internacionales, se reporta como realizada. Evento especial titulado "La etapa de Posconflicto en Colombia y las estrategias para abordar los cultivos ilícitos" que se llevó a cabo en Viena, Austria el día 13 de marzo de 2017 | Aunque este indicador se reporta como cumplido por parte del Gobierno Nacional, el componente FARC afirma que dicha conferencia no se realizó en el marco de los compromisos del Acuerdo de Paz por lo que lo considera como no cumplido (Centro de Pensamiento y Diálogo Político CSIVI FARC, 2019) |
| 4.3.Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos | 4.3.5. Espacios de Diálogo | D.359 | Espacios de diálogo e intercambio de experiencias regionales sobre nuevos enfoques, creados | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (1 espacio a 2019) **Tiene indicador asociado PND**: NO | Ministerio de Relaciones Internacionales reporta la participación de Colombia en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Implementación de las Recomendaciones Operativas de UNGASS | No se conocen avances sobre la materia. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 2016, en Ciudad de México (abril de 2018) | |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.2. Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito | D.MT.1 | 100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Intervenciones de Educación en el Riesgo de Minas en Zonas Afectadas<br>Meta cuatrienio: 9.000 | La información reportada por OACP indica que se recibió información de dos territorios donde se estima que la instalación de los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) fue en 2015. En estas dos zonas se realizó desminado de emergencia y se beneficiaron cerca de 50.000 familias. | No hay conocimiento de avances en la materia. |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.4. Tratamiento penal diferencial | D.MT.2 | El tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, de acuerdo | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Según información proporcionada por la Consejería para la Estabilización, actualmente se encuentran radicados en el Congreso dos proyectos de ley[76] que regulan el tratamiento penal diferenciado. Los dos proyectos se encuentran en trámite para primer debate. |

[76] Proyecto de Ley No. 104 de 2018 Senado – Presentado por el partido político FARC y Proyecto de Ley No. 065 de 2018 presentado por el Gobierno nacional, Ministerio de Justicia.

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | con la normatividad vigente | | | | |
| 4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) | 4.1.5. Asambleas comunitarias | D.MT.3 | En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos ilícitos | 2022 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: SI<br>Áreas de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución<br>Meta cuatrienio: 50.000Has. | Sin reporte en SIIPO | A juicio de la Procuraduría, este indicador tiene una alta probabilidad de ser incumplido en tanto la focalización y operación del PNIS se realiza a nivel predial y no veredal, por lo que garantizar un territorio PNIS libre de cultivos es altamente complejo.<br><br>Por otro lado, y de acuerdo al informe 17 de UNODC, se reportan 29.943 hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas voluntariamente y verificadas por UNODC.<br><br>En 2018, la entonces Consejería para la Estabilización reportó a Arauca como el primer territorio libre de cultivos ilícitos, sin embargo, el SIMCI 2018 reportó a 2018 la existencia de 7,44 Has. |

Fuente: elaboración propia a partir de PMI – DNP - PGN

# Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

## Descripción

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, constituye 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 violencia, agravadas por la persistencia del conflicto y la violencia.

El Programa se enmarca en una política de desarrollo alternativo que tiene por objetivo ofrecer oportunidades de desarrollo social y económico para las comunidades que se han visto afectadas por las dinámicas de economías ilegales, 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 construcción participativa con las comunidades.

Para la implementación del PNIS, se acordó la ruta de acción que se describe a continuación:

- ✓ *Firma de acuerdos colectivos:* documento mediante el cual algunos territorios manifestaron la voluntad de sustituir cultivos ilícitos. En esta instancia se dio la conformación de asambleas comunitarias y del Consejo Asesor Territorial en el cual participaron las FARC.
- ✓ *Firma de acuerdos individuales:* documento formal en el cual cada una de las familias, de manera individual, manifestaron 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:
    - 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.
    - 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.
    - Promover el control social en búsqueda de vigilar el cumplimiento de lo acordado.
    - Informar oportunamente las situaciones que afecten el cumplimiento de lo acordado.
- ✓ *Plan de Atención Inmediata*:

- 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.
- 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.
- 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.
- Proyectos de seguridad alimentaria y proyectos productivos de ciclo corto: Con el apoyo de la asistencia técnica, en el inicio del mes 7 y 8 se procederá a formular dichos proyectos.
- Proyectos productivos de ciclo largo: Como parte central del proceso de acompañamiento del programa, se estima que en el mes 9 y 10 inicien los proyectos productivos de ciclo largo a partir de las asistencias técnicas recibidas.

✓ *Plan de Atención Comunitario*

Con el objetivo de proveer de bienes y servicios a las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos, el PNIS debía contar con un Plan de Atención Comunitario compuesto por:

- Programa de guarderías rurales para la atención a la primera infancia.
- 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.
- Programas para facilitar el acceso a las oportunidades laborales que surjan en el marco de la implementación de la RRI.
- Programas contra el hambre para la tercera edad
- 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 Alternativo (PISDA). El Plan municipal que integra las propuestas de desarrollo de las comunidades y está constituido por los planes comunitarios, se pensaron como la base para la implementación del PNIS.

A juicio de la Procuraduría, la operación del Programa tiene diferencias importantes respecto a lo establecido en el Acuerdo de Paz. Principalmente, el Acuerdo planteó una solución basada en la intervención y transformación territorial, sin embargo, la operación del PNIS se está enfocando en ofrecer soluciones individuales a las familias cultivadoras. En el mismo sentido, a la fecha el PNIS no ha contado con los niveles de articulación intersectorial deseados que permitan la entrega de la oferta del Estado a las zonas más vulnerables, dejando de lado intervenciones claves como el desarrollo de obras de infraestructura social y ejecución rápida, la puesta en marcha de intervenciones como atención integral a la primera infancia, la generación de opciones laborales y los programas de superación de la pobreza contenidos en el Plan Comunitario y menos aún intervenciones de más largo plazo como el mejoramiento de vías terciarias, la implementación del Plan de Asistencia Técnica entre otras que garanticen la sostenibilidad del proceso.

Sin embargo, la Procuraduría destaca la voluntad y compromiso de las familias que han suscrito acuerdos individuales, pues a pesar de los incumplimientos del Gobierno en los compromisos asumidos, las familias han avanzado en la erradicación de los cultivos que ha tenido una efectividad del 94% según UNODC.

Este capítulo muestra los avances y retos que hasta el momento se han presentado en la implementación del PNIS basado en información reportada por la Consejería para la Estabilización, el análisis de informes de UNODC, y del seguimiento que en función de sus facultades legales y constitucionales realiza la Procuraduría.

# Avances y dificultades

## A. Focalización

### A.1. Focalización territorial

El PNIS fue uno de los primeros programas en iniciar implementación luego de la firma del Acuerdo Final. Con una estrategia de colaboración entre el Gobierno Nacional, las FARC y las comunidades se dio inicio a la firma de acuerdos voluntarios de sustitución en núcleos históricos de cultivos anteriormente dominados por las FARC-EP (Instituto Kroc, 2019). De los 56 municipios que tienen presencia del Programa, 49 son PDET.

Los datos de concentración de área sembrada de coca del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) muestran que, si bien el PNIS focalizó algunos de los municipios con mayor densidad de cultivos ilícitos, otros con concentraciones importantes no fueron priorizados.

Al realizar un análisis de los datos del censo de cultivos ilícitos a nivel municipal en relación con la priorización del PNIS se evidencia que, de los 16 municipios que según el censo de SIMCI 2016 (línea de base sobre la cual se planeó el PNIS) reportaron más de 2.000 hectáreas de coca[77], solo 11 se encuentran priorizados dentro del PNIS. Además, en estos 11 municipios priorizados, la caracterización de línea de base del PNIS muestra un área de 23.853 hectáreas, de las 70.824 hectáreas que de acuerdo con el SIMCI tienen estos municipios. Así, el PNIS sólo estaría 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 hay más coca.

Por otra parte, se evidencian debilidades en la escogencia de los municipios del Programa en relación con la concentración de los cultivos ilícitos a nivel nacional, puesto que el PNIS priorizó cinco municipios que tienen (cada uno) menos de 100 hectáreas de coca según el censo del SIMCI (2016)[78]. No obstante, es importante resaltar que las veredas en las que actúa el PNIS y tienen cultivos de coca, concentraban a 2016 cerca de 46.000 hectáreas de cultivos ilícitos. Según los datos del SIMCI, esto equivale a aproximadamente al 31% del área total cultivada en el país en ese año (146.000 has.).

Sin embargo, al hacer el análisis de focalización a nivel veredal, se evidencia que no todas las veredas focalizadas por el PNIS tenían presencia de dichos cultivos según el SIMCI. Según el análisis de la Procuraduría, de las 2.396 veredas que ingresaron al PNIS, cerca del 32%, unas 770 veredas, no reportaban cultivos de coca en el SIMCI de 2016[79]. Para entender la existencia de beneficiarios del

[77]Este subgrupo de municipios suma un total de 85.664 has de coca.
[78] Según el censo de SIMCI 81 municipios tenían menos de 100 has de coca en 2016.
[79] Se generó el dato a través de un análisis geográfico de cruce entre el shape de censo de coca 2016 y 2017 (grillas de un kilómetro cuadrado) y el shape de veredas del PNIS a enero de 2019.

PNIS en veredas sin coca, debe tenerse en cuenta que el sistema de monitoreo de cultivos ilícitos, el SIMCI, no es un mecanismo infalible. De hecho, como se evidenció con la cartografía social y el monitoreo de la erradicación en estas 770 veredas sí exista coca, pero que esta no fue detectada por el censo. Esto pone de manifiesto que el PNIS fue planeado en ausencia de una línea de base confiable, para implementar un Programa basado en transferencias condicionadas.

Lo anterior lleva a un hallazgo desalentador: Para 2017, esas mismas veredas que ingresaron al PNIS acumulaban cerca de 56.000 hectáreas de cultivos ilícitos, cerca de un 33% del total del área cultivada a nivel nacional, que en ese año según el SIMCI fue de 171.000 hectáreas. Es decir, en las veredas en las que actuó el PNIS, el área total cultivada en lugar de disminuir, aumentó y en algunos casos se mantuvo. No obstante, lo anterior hay que señalar que la dinámica no fue similar en todas las veredas:

- 73 veredas que reportaban coca a diciembre de 2016, no reportan hectáreas en el 2017 (disminución de 140 hectáreas). Estas veredas están ahora libres de coca.
- El departamento de Putumayo fue el de mayor reducción, con 22 veredas sin coca (55 hectáreas-, seguido de Caquetá con 21 veredas sin coca (31 hectáreas).
- 977 veredas presentaron un aumento de coca entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, presentando un aumento total de 14.273 hectáreas.
- 576 veredas presentaron disminución entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017, presentando una disminución total de 5.246 hectáreas.
- 192 veredas que en diciembre de 2016 no reportaron coca tenían coca un año después. El aumento acumulado en este grupo es de 600 hectáreas reportadas.

Según lo anterior, las veredas que el PNIS focalizó concentran una buena proporción del área sembrada con cultivos ilícitos en Colombia (entre 31% y 33%, según el año que se tome). Sin embargo, también se incluyeron veredas con muy poca, o incluso ningún, área sembrada de cultivos ilícitos según SIMCI. Este error de focalización podría afectar la costo-eficiencia del Programa en términos del número de hectáreas que logra erradicar en relación con los pagos que se hacen a los beneficiarios.

Adicionalmente, las cifras mencionadas parecieran sugerir que el PNIS no tiene un efecto decisivo en la reducción en la cantidad de cultivos ilícitos en los territorios en los que opera. Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada, pues es altamente probable que se deba a que el PNIS no estuvo acompañado de una estrategia de seguridad y de control territorial efectiva (reducción de la demanda) y que no en todos los casos se ha complementado con estrategias de erradicación forzada frente a los grandes cultivos o quienes no quisieron suscribir el Acuerdo de sustitución voluntaria.

## A.2. Selección de beneficiarios

Según el artículo 6 del Decreto-Ley 896 de 2017, la población objetivo del PNIS, son familias campesinas en condiciones de vulnerabilidad "que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni a estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016"[80].

A abril de 2019, se reporta la inscripción de 99.097 familias a través de acuerdos individuales[81], sin embargo, como se observa en el Cuadro 4, de las familias inscritas en acuerdos individuales solo se encontraban activas en el programa 64.734 (65,32%) de las cuales 53.050 eran cultivadoras (81,95%).

Cuadro 4. Tipo de actividad y estado de los inscritos en PNIS

| | Activo | En ingreso | Suspendido | Retirados |
|---|---|---|---|---|
| Cultivador | 53.050 | 4.213 | 8.542 | 1.340 |
| No cultivador[82] | 10.777 | 227 | 1.012 | 2.994 |
| No definido | | | 5 | 75 |
| Recolector | 907 | 13.832 | 1.121 | 1.002 |
| Total | 64.734 | 18.272 | 10.680 | 5.411 |

Fuente: Consejería para Estabilización y Consolidación – Corte: abril de 2019

De acuerdo a la Consejería para la Estabilización, las razones de inactividad de las siguientes familias se atribuyen a algunas inconsistencias generadas en el proceso de verificación y que se encuentran en etapa de aclaración. Dentro de dichas inconsistencias se encuentran: i)doble registro ii) no validación por parte de la JAC, iii) multiafiliaciones al SISBEN, entre otros[83]. La Procuraduría hace un llamado al Gobierno Nacional para dar celeridad sobre las decisiones que permitan definir la situación de estas familias.

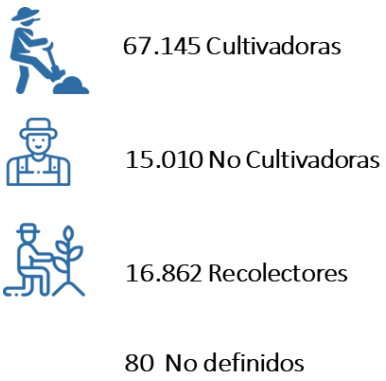
Por su parte, la Procuraduría ha recibido denuncias en varias regiones del país, sobre la participación en el PNIS de personas que no habitaban en las fincas que inscribieron, que no se encontraban en situación de vulnerabilidad o que sencillamente no eran cocaleros. Asimismo, son

[80] Presidencia de la República, «Decreto-ley 896 de 2017».
[81] Base de datos entregada por el PNIS a la PGN en marzo de 2019
[82] Esta categoría no estaba inicialmente contemplada en la focalización del PNIS. De hecho, diversos análisis demuestran que los no cultivadores fueron inscritos sin un criterio unificado y solo en algunas regiones.
[83] Este tipo de inconsistencias generan dudas acerca de las condiciones de pequeños cultivadores, recepción de doble oferta por parte del Estado y multiafiliaciones.

múltiples las alertas sobre la posible subdivisión de los cultivos existentes para inscribir en el programa de sustitución a más personas de un mismo núcleo familiar.

## B. Plan de Atención Inmediata

Uno de los avances más destacables del PNIS (en adelante el Programa) es la respuesta de las comunidades ante la llegada del Programa a los territorios. De acuerdo a la información reportada por la Consejería para la Estabilización, más de 130 mil familias suscribieron acuerdos colectivos con el Gobierno, de las cuales 99.097 familias han suscrito un acuerdo individual para la erradicación voluntaria de la coca, desde que comenzó a operar el Programa a principios de 2017. Adicionalmente, los datos incluidos en el Informe de Monitoreo y Verificación[84] de Naciones Unidas evidencian que tras un año de realizado el primer pago[85], existe un porcentaje de resiembra de 0,6% en los territorios verificados.




Las cifras de SIMCI indican que a nivel general ocurrió una redistribución en la siembra de coca dentro de las veredas, lo que se podría explicar cómo se mencionó anteriormente, por la ausencia de una estrategia territorial integral y no predial, como se viene implementando.

Lo anterior se refleja en otro hecho relevante: desde que comenzó a operar el PNIS en Colombia se han erradicado de manera totalmente voluntaria, al menos 29.393 hectáreas de cultivos ilícitos[86], cifra que ha sido verificada por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC).

### B.1. Pagos de asistencia alimentaria

Uno de los compromisos pactados con las familias inscritas al Programa es la entrega de una transferencia en dinero para el sostenimiento económico, sujeta a la erradicación de los cultivos ilícitos. Con corte a 30 de abril de 2019, se reportan 77.325 familias (78,30%) que han recibido al

[84] Informe Ejecutivo Consolidado No. 16
[85] De los seis pagos programados
[86] UNODC, «Informe Ejecutivo Consolidado N 16 Monitoreo y verificación PNIS».

menos un pago y 33.378 familias (33,68%) que ya iniciaron el proceso de asistencia técnica para garantizar el tránsito a economías lícitas.

Sin embargo, en cuanto a los pagos determinados por el Programa se observan varias situaciones:

1. La Procuraduría ha recibido múltiples denuncias relacionadas con las excesivas demoras del Programa en la entrega de los recursos.
2. Del grupo de cultivadores activos, 35.465 ya han recibido el segundo pago, es decir, el pago a partir del cual, los beneficiarios ya debían haber erradicado el cultivo. No obstante, solo 31.581 tuvieron la visita en su predio correspondiente al segundo monitoreo o verificación. Esto implica que 3.884 beneficiarios que han recibido segundos pagos o más, no tuvieron visita de verificación de erradicación.

   En este aspecto es importante que el Programa establezca rutas de acción en el tercer monitoreo, que se enfoquen en verificar que estas familias han cumplido con los acuerdos establecidos tras su ingreso al Programa y condicionar la entrega del pago y la continuidad en el Programa a dicha verificación.
3. A abril de 2019 sólo 16.012 familias (16,15%) habían culminado los seis pagos totales, según la Consejería estas cifras se deben a retrasos de pagos en algunas partes.

## B.2. Verificación

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de sustitución voluntaria, UNODC realiza el proceso de monitoreo y verificación que, de acuerdo a lo informado por esta oficina, comprende cuatro misiones de monitoreo así:

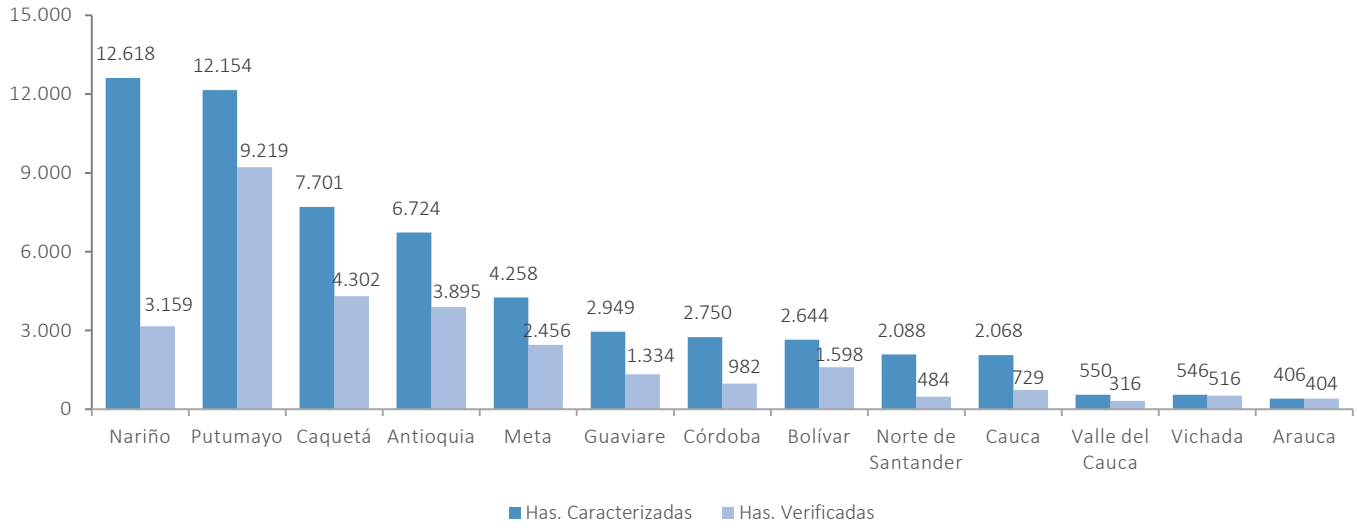
1. Primera misión: Se realiza la caracterización de los cultivos ilícitos a beneficiarios registrados como cultivadores.
2. Segunda misión: Se verifica la erradicación voluntaria de los lotes comprendidos en el marco del Acuerdo Individual de Sustitución. Sobre esta verificación se condicionan los siguientes pagos[87].
3. Tercera misión: Se verifica el cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual.
4. Cuarta misión: Se realiza la medición final del programa para evaluar los resultados del mismo.

[87] La Hoja de Ruta del PNIS establece que "una vez cumplido el tiempo acordado en la ficha de vinculación y registro, UNODC realizará la verificación del cumplimiento de los compromisos. Esta información será enviada al nivel central para su análisis, y para la programación del segundo pago. El segundo pago y los siguientes estarán sujetos a esta información. Las instancias del PNIS a nivel nacional participarán de este proceso.

Así las cosas, en el desarrollo de la primera misión se realizó la caracterización de 57.816 hectáreas de cultivos ilícitos comprometidas en el Programa, cifra inferior a la reportada por las familias en la firma de acuerdos individuales. Esta situación se entiende como razonable en la medida que las familias no necesariamente conocen con exactitud las medidas del predio en el cual se realiza la producción del cultivo ilícito.

Luego de esta primera misión, las familias tienen entre 30 y 60 días para la erradicación voluntaria. A abril de 2019 UNODC verificó en la segunda misión 29.394 hectáreas erradicadas voluntariamente en el marco del PNIS[88]. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 4, el número de hectáreas verificadas es considerablemente menor que las caracterizadas. Solo se ha verificado la erradicación del 56,71% de las hectáreas identificadas en el primer monitoreo.

Gráfico 4. Número de hectáreas caracterizadas diagnosticadas y verificadas por UNODC




Fuente: elaboración propia con base en Informe Ejecutivo Consolidado No. 17 de UNODC. Corte 30 de abril de 2019

Ni la caracterización de la primera misión ni la verificación de la segunda misión llegaron a todas las veredas, en parte por la alta dispersión de los territorios donde opera el Programa. El análisis geográfico de la ubicación de los lotes verificados pareciera indicar que este proceso solo se da en las veredas más accesibles (cerca de las carreteras).

Las dificultades en el proceso de verificación han representado que, por un lado, se deba acudir a miembros de la Fuerza Pública como esquemas alternativos de verificación y por otro lado, a la

[88] Vale la pena aclarar que en el informe de monitoreo de UNODC No. 17 se enuncian 29.943 hectáreas erradicadas. Esta cifra no corresponde a la desagregación a nivel departamental.

declaración de erradicación por parte de la comunidad o presidentes de las JAC, situación que pone en riesgo sus vidas.

Asimismo, la Procuraduría ha recibido denuncias por parte de los beneficiarios en las que indican que, no ha habido suficiente claridad sobre los plazos entre las fechas de verificación. Ante la incertidumbre, algunas comunidades se opusieron a levantar el cultivo por temor de ser tomados como falsos cultivadores. Existen razones de peso que explican el lento avance de las verificaciones, como por ejemplo los problemas de seguridad que impiden a los funcionarios de UNODC encargados de esta tarea, acceder a las veredas; o el reto logístico que implica visitar decenas de miles de fincas dispersas en regiones extensas y con vías de comunicación inexistentes o en mal estado, o simplemente factores como la falta de personal en algunas regiones.

## B.3. Proyectos Productivos

De manera paralela a los pagos de asistencia alimentaria, el Programa busca aportar a la dinamización de las economías y el tránsito a la legalidad. Este objetivo, según lo establecido por el Programa se realiza a través del fomento a la estabilidad de seguridad alimentaria y la implementación de proyectos productivos competitivos y sostenibles[89]. Dicha estrategia se debe realizar de manera conjunta con la comunidad inscrita al Programa, a través de la concertación de los Planes de Inversión derivados del proceso de Asistencia Técnica Integral (ATI), para lo cual, (como se mencionó anteriormente) la Consejería reporta 33.378 familias con la intervención iniciada:

Seguridad alimentaria:

- 6.347 planes familiares de inversión concertados
- 7.196 planes familiares de inversión en proceso de construcción
- 440 planes familiares de inversión que se encuentran sin implementación debido a novedades que presentan las familias en el proceso de inscripción

Proyectos productivos de ciclo corto y ciclo largo:

- 6.191 planes familiares de inversión concertados
- 892 planes familiares que no se han logrado concertar por novedades en su vinculación o permanencia al programa
- 12.312 familias que están iniciado el proceso

Según cálculos hechos por la Procuraduría, con cifras suministradas por la Consejería para la Estabilización, 38.384 beneficiarios del PNIS habían cumplido al finalizar el 2018 con el compromiso

[89] Este modelo hace parte del Plan de Atención Inmediata que comprende un ciclo de atención de dos años a través de una serie de intervenciones secuenciales.

de erradicar sus cultivos. No obstante, solo 33.378 beneficiarios estaban recibiendo ATI. Es importante recordar, que, según el cronograma de implementación del Programa, la asistencia técnica debía empezar con el primer pago de asistencia alimentaria.

Así las cosas, la Procuraduría ha conocido de varios casos en regiones como Nariño, Norte de Santander y Córdoba, en los que: i) varias familias recibieron tarde la asistencia técnica, ii) existen otras familias que culminaron los pagos y no tenían la prestación de este servicio para la consolidación de sus proyectos productivos y iii) familias que recibieron los insumos para el proyecto productivo, pero que nunca recibieron la asistencia técnica.

En otras palabras, estas son familias que habiendo erradicado su coca y culminado la fase de atención inmediata, no están ni recibiendo asistencia técnica, ni los activos necesarios para establecer un proyecto productivo que les permita un ingreso legal. Estas personas han tomado una postura crítica frente al PNIS y su situación representa un alto riesgo de resiembra, debido a los incumplimientos.

Sobre el particular es importante resaltar que, según información reportada por la Consejería en el actual Gobierno, el PNIS tuvo fallas graves en su planeación que llevaron al Gobierno a asumir compromisos a dos años que realmente requieren cuatro años para poder cumplirse. Sin perjuicio de eso, la Procuraduría ha insistido en la necesidad de revisar los procesos para acelerar el cumplimiento de los compromisos, y de no ser posible, es necesario formular con la participación de la comunidad, un plan de choque que permita atender las necesidades de la población que manifestó su voluntariedad en la erradicación de cultivos ilícitos.

## C. Plan de Atención Comunitario

El PAI Comunitario es la estrategia que garantiza la sostenibilidad y efectividad del Programa en tanto promueve el acceso a servicios públicos sociales para toda la comunidad afectada. A la fecha no se presentan en la construcción de los mismos, sin embargo, la Consejería para la Estabilización manifestó a esta entidad que la estrategia de implementación del PAI Comunitario se ha contemplado conforme como se establece en el PND 2018-2022 a través de una Hoja de Ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final.

Así las cosas, se prevé que las iniciativas comunitarias que hacen parte del Plan de Atención Integral Comunitario se incorporen al modelo de gestión de oferta de la ART.

## D. Programas Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

Con una visión de desarrollo territorial, el Acuerdo de Paz establece la necesidad de la creación de los PISDA como una herramienta de planeación comunitaria que permita identificar la demanda

de bienes y servicios por parte de las personas que habitan los territorios en los cuales hay presencia del Programa. Luego de dos años de implementación, no se presentan avances en la construcción del PISDA para los siete municipios que tienen presencia del Programa pero no son municipios PDET[90]. Al respecto, la Consejería para la Estabilización ha manifestado que a partir de julio de 2019 se dará inicio a la construcción de los mismos, con la metodología usada para la construcción de los PATR.

Para los 49 municipios restantes que siendo PDET también tienen presencia del Programa, el Gobierno Nacional ha manifestado que el PISDA hace parte integral de los PATR. La base de iniciativas proporcionada por la ART evidencia un cruce con aquellas identificadas por parte de las comunidades y que coinciden con municipios PNIS, sin embargo, no es posible identificarlas en un nivel veredal. En el caso de las PICS, no ha sido posible identificar su coincidencia son las veredas donde opera el Programa.

## E. Formalización de la propiedad

Uno de los principales incentivos para sustituir cultivos ilícitos por lícitos, es el acceso y la formalización de tierras. De acuerdo con la ANT, el programa "Formalizar para Sustituir" ha focalizado 7.300 procesos de regularización de la propiedad con una intervención en 13 departamentos, de los cuales dos no tienen presencia del PNIS: Cesar y Tolima. Mientras que, otros tres departamentos que si tienen presencia del programa no se registran como priorizados para "Formalizar para Sustituir": Bolívar, Valle del Cauca y Vichada.

Con corte a 31 de marzo se reporta:

- 1.546 títulos de propiedad entregados, de los cuales 728 han sido a mujeres.
- 878 títulos de propiedad para ser entregados, de los cuales 407 serán para mujeres.

Dichos títulos de propiedad entregados y por entregar, según la ANT, ascienden a la regularización de más de 8.000 hectáreas libres de cultivos ilícitos.

Si bien los avances reportados son importantes, son insuficientes frente a la dimensión del Problema y en particular de los municipios con presencia de PNIS en los que las necesidades de acceso a tierras para garantizar el tránsito a economías legales, son las más demandadas por las comunidades.

## F. Garantías de seguridad

Diversos análisis realizados por parte de la Procuraduría, además de las denuncias que se han recibido por parte de las comunidades, evidencian que la falta de una estrategia de control territorial

[90] Cumaribo (Vichada), Dovia, Dagua, Bolívar (Valle), Ipiales (Nariño), Rosas y Piamonte (Cauca)

que garantice las condiciones de seguridad para los líderes que expresaron su voluntad en la sustitución de cultivos ilícitos y las comunidades donde habitan, es hoy uno de los problemas que más afecta la implementación no solo del Programa, sino también de la lucha contra las drogas. El Instituto Kroc señala en su tercer informe que es necesario un modelo de seguridad rural de largo aliento y con las comunidades, que incluya la presencia integral del Estado. (Instituto Kroc, 2019)

Según el reporte de la FIP, en 2018 las condiciones de seguridad en los 56 municipios que hacen parte del PNIS empeoraron (Fundación Ideas para la Paz, 2019). Respecto a 2017, los homicidios se incrementaron en 38% y la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó 16 p.p. Dentro de los municipios del PNIS que mayor número de homicidios reportan se encuentran Tumaco (Nariño), Tarazá (Antioquia) y Tibú (Norte de Santander).

Los homicidios de líderes que han promovido la sustitución son crecientes y la Procuraduría ha recibido constantes denuncias de las presiones que se ejercen en los territorios para abandonar el Programa y resembrar cultivos de hoja de coca.

De acuerdo a la información proporcionada por la Consejería para la Estabilización, la estrategia de seguridad del Programa tiene presencia de:

- Unidad Policial para la Edificación de la Paz.
- Policía Nacional.
- Cuerpo Élite de la Policía Nacional.
- Unidad Nacional de Protección.
- Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Esta estrategia fue lanzada por la Consejería para la Estabilización a mediados de julio de 2019 y se espera que genere una coordinación con las ZEII de acuerdo a lo establecido en el PND y con la actual Plan de Acción Oportuna liderado por el MinInterior.

## G. Instancias de participación

El artículo 4 del Decreto Ley 896 de 2017 crea las instancias participativas de coordinación y gestión del Programa en el nivel territorial, con el objetivo de garantizar y contar con la visión de transformación regional de las comunidades. A su vez, el Decreto 362 de 2018 define las instancias como: i) Consejos Asesores Territoriales, ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa y iii) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento.

- De los 14 departamentos que tienen presencia del PNIS, se destaca que todos tienen constituido el Consejo Asesor Territorial y han sesionado por lo menos una vez.
- 50 de los 56 municipios con el Programa, tienen formalizadas las Comisiones Municipales de Planeación Participativa con un total de 172 sesiones realizadas.

- 32 de los 56 municipios con el Programa, tienen formalizados los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento con un total de 48 sesiones realizadas.

Asimismo, comunidades y asociaciones que son parte activa del Programa, han denunciado a este ente de control la suspensión de las sesiones de la Junta de Direccionamiento Estratégico del Programa, instancia que, en principio es la llamada a discutir aspectos fundamentales el Programa en el nivel nacional[91]. Si bien, recientemente se supo de la convocatoria de este espacio, la problemática asociada al PNIS demanda que la frecuencia de sesión de este espacio sea más alta justamente por la necesidad de tomar acciones tempranas, rápidas y oportunas frente a las demoras en el cumplimiento de los compromisos del Gobierno con las familias inscritas.

## H. Institucionalidad

El Decreto 896 de 2017 crea la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (adscrita a la Presidencia de la República) como el ente rector y coordinador del PNIS a nivel nacional. Sin embargo, en la restructuración del DAPRE[92] se invisibilizan las funciones relacionadas a la coordinación del Programa y se engloban dentro de las funciones generales que se suscriben a la Consejería para la Estabilización y Consolidación.

Esto ha representado serias dificultades en la operación del PNIS en tanto no ha sido claro el proceso de transición de la coordinación en particular a lo referente a i) decisiones sobre la permanencia o no de beneficiarios del programa, ii) asuntos administrativos propios de los ejercicios de planeación de las entidades y iii) problemas de legitimidad frente a las comunidades que hoy no reconocen una cabeza visible del Programa en el territorio. A mayo de 2019, las 14 oficinas territoriales del PNIS no contaban con coordinador regional en propiedad, ni con oficina que permitiera la atención a los beneficiarios.

Por su parte, el PND establece la transición del PNIS a la ART lo que a juicio de a PGN representa un acierto en la búsqueda de la articulación del Programa con la Reforma Rural Integral. A la fecha no es claro cómo será dicho proceso de transición y en qué momento se hará efectivo.

[91] El informe de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización, sin embargo, menciona como un logro la reactivación de dicha instancia.
[92] Decreto 0179 del 8 de febrero de 2019

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- La implementación del PNIS ha sido reducida a la implementación del Plan de Atención Inmediata Familiar, que, si bien es un componente central en el Programa tal como fue implementado, no es suficiente. El Acuerdo Final plantea la necesidad de la implementación del PNIS 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 para hacer frente a las organizaciones criminales con presencia en las zonas.
- La débil articulación que desde el inicio se presentó entre el PNIS y la ART, hoy representa serias dificultades para el desarrollo territorial en tanto la entrega de la oferta institucional no parece coincidir en los territorios que tienen presencia del Programa.
- Los retrasos en la formulación e implementación de los PISDA afectan seriamente la sostenibilidad del Programa en la medida en que la entrega de soluciones individuales para las familias que decidieron sustituir la coca, no es suficiente para la transformación territorial de estas zonas. Los PISDA deben ser el instrumento de planeación que permite identificar las necesidades de la población desde una visión territorial que genera cambios en las dinámicas de dichos territorios.
- La entrega de subsidios condicionados sin un sistema de información confiable que permita verificar el cumplimiento sobre el cual está sujeto el pago sumado a los problemas de ausencia de una línea base confiable, es una de las fallas estructurales que más preocupa del PNIS en tanto los resultados en materia de efectividad del Programa, no son los mejores y la destinación de recursos públicos estaría en riesgo.
- El PNIS priorizó algunos municipios y veredas que no estaban entre los más afectados por los cultivos ilícitos o que simplemente no tenían presencia de cultivos de coca registrados en el SIMCI. En cuanto a la verificación, las dificultades en materia de seguridad impidieron que la caracterización del primer monitoreo y la verificación del segundo monitoreo llegaran a todas las veredas. El análisis geográfico de la ubicación de los lotes verificados pareciera indicar que este proceso solo se da en las veredas más accesibles (cerca de las carreteras).
- Las constantes demoras por parte del Gobierno Nacional en la entrega de la oferta acordada (asistencia alimentaria, asistencia técnica, seguridad alimentaria y proyectos productivos), es una de las mayores dificultades para la implementación del PNIS. Diversos análisis realizados por parte de la Procuraduría, indican que el Programa se implementó con

desfases entre la socialización, la preinscripción y la vinculación y que ante la ausencia de ejercicios rigurosos de planeación se ve afectada la credibilidad y eficiencia del Programa.

- La falta de claridad en la institucionalidad del PNIS también representa una amenaza para el Programa. Con corte a mayo de 2019, las 14 oficinas territoriales del PNIS no contaban con coordinador regional en propiedad, ni con oficina que permitiera la atención a los beneficiarios. Además, no era claro el proceso de transición del programa a la ART, tal como lo establece el PND.
- Preocupa la falta de una estrategia clara y concreta que proteja la vida de los líderes del PNIS. En palabras de la Consejería, solo hasta junio de 2019 se empezará a implementar un plan piloto en Tumaco y dependiendo de sus resultados, la estrategia se replicaría en todas las zonas del Programa.
- Muchas son las críticas que ha recibido el PNIS, que aseguran que desde su implementación el número de hectáreas de coca ha aumentado. Sin embargo, tras una estimación del impacto del programa en el área cultivada no fue posible concluir si este genera un aumento o disminución en el número de hectáreas de coca, por lo que la Procuraduría recomienda al Gobierno Nacional realizar una evaluación de resultados del PNIS que permita identificar los efectos que ha tenido el Programa en los territorios donde tiene presencia y la eficiencia del mismo en la lucha contra la producción de cultivos ilícitos.
- Las metas del PND asociadas a la erradicación de cultivos ilícitos se limitan a lo que espera el Gobierno una vez se vincule a la totalidad de familias que suscribieron acuerdos colectivos. Sin embargo, el Acuerdo es claro es mencionar que la sustitución voluntaria debe ser implementada con una cobertura nacional y articularse con otras estrategias complementarias. Preocupa entonces la ausencia de una estrategia de sustitución voluntaria para el resto del país.

## B. Recomendaciones

- A La Consejería para la Estabilización, la Procuraduría reitera la necesidad de contar con la totalidad de fichas técnicas y metas para los indicadores incluidos en el PMI, de manera que se pueda realizar un seguimiento riguroso y oportuno al Programa.
- A la Consejería para la Estabilización, es necesario formular un plan de choque inmediato que permita atender las demandas de la población que manifestó voluntariedad en la sustitución de cultivos y que se está viendo afectada por las fallas de planeación del Programa. Este plan de choque debe formularse de común acuerdo con las comunidades.
- A la Consejería para la Estabilización y la ART, es necesario que, en la formulación de la Hoja de Ruta prevista en el PND, se diseñen mecanismos de priorización de intervenciones públicas para las veredas donde opera el PNIS y para las veredas con mayor presencia de cultivos de coca.

- Al Gobierno Nacional, es necesario priorizar el acceso y formalización a tierras en los municipios donde hay presencia del Programa. Diversos estudios evidencian que la formalización de la propiedad de la tierra es un instrumento efectivo de contención de los cultivos ilícitos, pues el riesgo de la expropiación es un incentivo para que las familias no siembren cultivos ilícitos en sus predios. Además, la titulación otorga a los hogares rurales un activo económico, lo que a su vez les permite acceder a servicios como el crédito agrícola.
- Al Gobierno Nacional, se recomienda fortalecer los procesos de asistencia técnica para el desarrollo de proyectos productivos a través de la reglamentación de la Ley de Innovación Agropecuaria y a través de la creación de un servicio especial que priorice el beneficio para estas zonas e impida la generación de incentivos perversos por la entrega exclusiva o prioritaria a la población cultivadora de ilícitos.
- A la Consejería para la Estabilización y la ART se recomienda establecer protocolos adicionales para i) la vinculación de las familias que firmaron acuerdo colectivo, pero que no cuentan con Acuerdo individual y ii) el cumplimiento de los acuerdos con las 18.000 familias que habiendo firmado los acuerdos individuales, aún se encuentran en ingreso[93].
- A la Consejería para la Estabilización, la Procuraduría recomienda seguir convocando a las instancias de participación del PNIS teniendo en cuenta que, ante la falta de un liderazgo visible por parte del Programa, son múltiples las denuncias elevadas por parte de la comunidad a toda la institucionalidad, situación que por supuesto implica una carga administrativa adicional que podría superarse con la realización de las instancias establecidas en el Decreto 362 de 2018. Las instancias de participación, que durante la implementación del PNIS habían venido funcionando con cierta regularidad, son importantes para la socialización del estado de avance y los cronogramas de cumplimiento de los compromisos.
- A la Consejería para la Estabilización, la ART y el Honorable Congreso de la República, es indispensable agilizar el trámite y discusión del proyecto de Ley de pequeños cultivadores. Según información proporcionada por la Consejería para la Estabilización, actualmente se encuentran radicados en el Congreso dos proyectos de ley[94] que regulan el tratamiento penal diferenciado. Los dos proyectos se encuentran en trámite para primer debate.
- Al Consejo Nacional de Seguridad, es imperativa la necesidad de poner en marcha una estrategia 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.

[93] Al respecto la Consejería ha mencionado que, entre junio y julio de 2019, estas familias ya estarán activas en el programa.
[94] Proyecto de Ley No. 104 de 2018 Senado – Presentado por el partido político FARC y Proyecto de Ley No. 065 de 2018 presentado por el Gobierno nacional, Ministerio de Justicia.

Asimismo, es urgente la necesidad de estrategias de control de demanda que hagan frente a la presencia de organizaciones criminales que amenazan la sostenibilidad del proceso que se viene implementando.

- Al Gobierno Nacional se recomienda la formulación de programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo que permitan el tránsito a economías lícitas y el desarrollo territorial con una cobertura nacional, como lo establece el Acuerdo de Paz. Esta reformulación debe ir acompañada de una estrategia de respuesta rápida en materia de provisión de bienes y servicios y sobre todo acompañada de intervenciones de control territorial. Las ZEII, parecen responder a esta necesidad.

# Prevención del Consumo

## Avances y dificultades

### A. Política Integral para la Prevención y Atención al Consumo

El 16 de enero de 2019 se adoptó la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas mediante la resolución 089 del MinSalud, la cual hace parte integral de la "Política Integral para enfrentar el problema de drogas" liderada por el MinJusticia, y en armonía con la consecución de objetivos de diferentes agendas de desarrollo como el PMI del Acuerdo de Paz y los ODS.

La política establece dos enfoques, en consonancia con lo establecido en el Acuerdo de Paz:

**Desarrollo humano basado en derechos:** Profundiza y prioriza la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, y reconoce a las personas en riesgo o con consumo de sustancias psicoactivas como poblaciones prioritarias para la atención en salud con posibilidades de transformación y desarrollo, desde una perspectiva de promoción de capacidades y oportunidades.

**Salud pública:** Se refiere a los determinantes relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas que afectan el bienestar y el desarrollo individual, familiar y social; así como, a la reducción de las afectaciones a partir de acciones e intervenciones efectivas basadas en la evidencia.

Así mismo, la política plantea cinco ejes fundamentales para la puesta en marcha:

1. *Fortalecimiento de los factores protectores frente al consumo de sustancias psicoactivas:* Favorece el desarrollo de capacidades resilientes y de afrontamiento emocional en las personas, familias y comunidades frente al consumo de sustancias psicoactivas.
2. *Prevención de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas:* Incidir en factores de riesgo individuales, familiares y comunitarios, relacionados con el inicio temprano e impacto del consumo de sustancias psicoactivas, la cantidad y los tipos de sustancias consumidas, evitando la transición hacia consumos problemáticos.
3. *Tratamiento integral:* Evaluación de necesidades, riesgos para la salud y voluntariedad de las personas con consumo problemático de sustancias psicoactivas, en instituciones prestadoras de salud y entornos, estableciendo un plan de cuidado desde la reducción de daños asociados al consumo, hasta el tratamiento integral.
4. *Rehabilitación integral e Inclusión social:* Incidir en la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas en riesgo o con consumo problemático y sus familias, en

el cierre de brechas para el acceso a bienes y servicios, en la disminución de la afectación en la salud y en la eliminación del estigma y autoestigma.

5. *Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial:* Transformar los determinantes sociales de la salud mediante una respuesta ordenada, coherente y sistemática desde el sector salud en coordinación con otros sectores, buscando la continuidad, complementariedad e integralidad de la atención.

Estas acciones están en articulación con las estrategias operativas definidas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021: i) promoción de la salud, ii) gestión del riesgo y iii) gestión de la salud pública. Las atenciones estarán dirigidas a las personas, las familias y colectivos en el curso de vida y entornos.

Por su 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.

Así mismo, tanto la Política como el PND 2018-2022 no cuenta con metas estratégicas, ni con un sistema de evaluación y 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.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- La Procuraduría reconoce como logro la expedición de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas en los tiempos establecidos por el PMI y en concordancia con las disposiciones que el Acuerdo de Paz dispuso para la misma.
- La Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas cuenta con un claro esquema de articulación intersectorial, que de implementarse, puede representar un avance importante en materia de consumo.

## B. Recomendaciones

- A MinSalud, la Procuraduría resalta 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. Dichas instancias podrían ser integradas por las autoridades, la academia, organizaciones sociales, consumidores y padres de familia.

- A MinSalud, es necesario la socialización de la oferta de la política en materia de atención del consumo de sustancias psicoactivas.

# Solución al fenómeno de producción y comercialización

## Avances y dificultades

### A. Política integral para enfrentar el problema de las drogas

En 2018 en cabeza de MinJusticia fue lanzada la "Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas". Según el documento, la política plantea una solución integral que va desde la producción, el tráfico, el consumo y los delitos relacionados. La política plantea seis enfoques:

- *Derechos Humanos:* Se refiere principalmente a promover el incremento de las capacidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y a minimizar las consecuencias negativas de las problemáticas.
- *Salud Pública:* Se refiere a estrategias de prevención del consumo y las afectaciones derivadas del mismo. Promueve también la calidad de vida de las personas dependientes a través del acceso a tratamientos de rehabilitación y reducción del daño.
- *Seguridad ciudadana:* Contribuye a la prevención, disuasión y control de delitos y la criminalidad. Asimismo, pretende fortalecer el acceso a un sistema de justicia eficaz.
- *Desarrollo territorial:* Cuyo objetivo es fortalecer las capacidades de los gobiernos y las comunidades a través de una oferta institucional permanente que permita eliminar las causas que favorecen el rezago social.
- *Desarrollo humano:* Se refiere al acceso a oportunidades sostenibles a nivel nacional, regional y local de manera que se desarrollen las capacidades para enfrentar problemáticas asociadas a las drogas.
- *Ordenamiento ambiental:* Reconocimiento del ordenamiento ambiental para la recuperación o conservación de los ecosistemas de especial importancia ecológica.

Además de ello, la operación de la política se resume en el siguiente diagrama que muestra los pilares:

Tabla 17. Componentes y estrategias de la ruta futuro

| Pilares | Objetivos / Estrategia |
|---|---|
| Pilar 1: Reducir el consumo de drogas y su impacto | • Desarrollo de entornos protectores al consumo de sustancias psicoactivas<br>• Prevención de factores de riesgo frente al consumo<br>• Tratamiento Integral<br>• Inclusión Social<br>• Gestión, articulación y coordinación sectorial e intersectorial (Ministerio de Salud) |
| Pilar 2: Reducir la disponibilidad de droga | Reducción de cultivos ilícitos<br>• Intervención de la Fuerza Pública para recuperación de la seguridad<br>• Reactivar el programa de aspersión aérea<br>• Erradicación manual forzosa<br>• Erradicación manual voluntaria<br>• Sustitución de cultivos ilícitos<br>• Investigación y Desarrollo<br>Reducción de vulnerabilidades territoriales<br>• Programas de desarrollo alternativo<br>• Fortalecimiento de la justicia<br>• Titulación de tierras<br>• Programas sociales y de productividad rural<br>• Ampliación de capacidades de Procuraduría Regional y la Contraloría<br>Control a las sustancias químicas e infraestructura de producción<br>• Afectación a núcleos de producción, tráfico de drogas y sustancias químicas<br>• Fortalecimiento a acciones de fiscalización, interdicción, inteligencia e investigación<br>• Afianzar el control a las operaciones de comercio exterior de sustancias y precursores químicos<br>Reducción de la disponibilidad de drogas de síntesis y NSP |
| Pilar 3: Desarticular y afectar las estructuras criminales | Investigación, judicialización y sanción efectiva de los actores criminales clave y afectación de las estructuras a través de interdicción<br>• Inteligencia financiera para la identificación de flujos de las organizaciones criminales<br>• Focalización de operaciones de interdicción<br>• Procedimientos especiales de investigación para desarticulación y judicialización de organizaciones dedicadas al tráfico internacional de drogas.<br>• Luchas contra el crimen organizado<br>Optimización de los recursos de las autoridades a través de mecanismos de coordinación interinstitucional<br>• Equipos interinstitucionales de análisis y recolección de información<br>• Optimización de mecanismos de planeamiento y control operacional terrestre, fluvial, marítimo y aéreo; a través de la priorización de territorios<br>• Grupos especializados binacionales y/o multilaterales para el intercambio de información operativa y de inteligencia<br>• Mecanismos de cooperación regional e internacional para la identificación de redes de criminales<br>• Cobertura integral y coordinada de puntos de entrada y salida de sustancias químicas y estupefacientes<br>Reducción de los mercados internos de drogas<br>• Focalizar persecución penal de organizaciones criminales<br>• Control de puntos de entrada de drogas a las ciudades e intervención en centros de acopio urbanos<br>• Reducción de afectaciones que la comercialización local de drogas y la criminalidad asociada producen en la seguridad, la convivencia y la calidad en los territorios.<br>Control estratégico de territorios fronterizos<br>• Control terrestre, fluvial, marítimo y aéreo |

| Pilares | Objetivos / Estrategia |
|---|---|
| | • Puntos de intervención priorizados en razón a su uso para el tráfico de drogas |
| Pilar 4: Afectar a las economías y rentas criminales | Interrupción de flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes<br>• Fortalecimiento de directivas de priorización de las investigaciones inicio de procesos de lavado de activos y extinción de dominio<br>• Identificación de nuevos sectores que puedan ser más vulnerables de ser utilizados por organizaciones criminales.<br>• Focalización de acciones de prevención<br>• Herramientas para que autoridades competentes tengan acceso a la información del beneficiario final<br>Afectación de la acumulación de riqueza y flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes a través de la extinción de dominio, el comiso, y la recuperación de bienes en el exterior.<br><br>Monitoreo y seguimiento de la efectividad del sistema ALA/CFT |
| Pilar 5: Generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas rurales y urbanas, en un marco de sostenibilidad ambiental | Desarrollo rural integral<br>• Articulación de los entes territoriales y nacionales a través de los Consejos Seccionales de Estupefacientes<br>• Realizar acciones coordinadas que contribuyan a la disminución de cultivos de uso ilícito<br>• Hoja de ruta única de estabilización (PDET, PNIS, PNS)<br>• Intervención en municipios PDET de acuerdo con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz<br>Posicionar a nivel internacional la política integral para enfrentar el problema de las drogas y gestionar apoyo de cooperantes y sector privado<br><br>Fortalecimiento al funcionamiento adecuado del modelo nacional de control y fiscalización para el acceso seguro e informado de cannabis<br><br>Control de abuso y desvío de medicamentos estupefacientes y psicotrópicos |

Fuente: elaboración propia a partir de Ruta Futuro: Política Integral de Lucha contra las Drogas

Tomando como referencia la política en mención, desde la perspectiva de la Procuraduría y en armonía con la visión constitucional que debe considerarse al afrontar el problema de las drogas, es imperativo implementar una estrategia integral en los territorios con presencia de cultivos ilícitos, que combine diferentes herramientas para atacar todos los eslabones de la cadena del narcotráfico, siendo uno de los mayores retos que enfrenta el Estado y el Gobierno en su conjunto. El documento de política pública presentado por el Gobierno "Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas", contiene un diagnóstico exhaustivo de la problemática y define unos pilares de acción que a juicio de la Procuraduría abordarán de manera diferenciada la lucha contra los diferentes eslabones de la cadena. Sin embargo, se llama la atención sobre la necesidad de que esto se traduzca en acciones coordinadas en los territorios.

Si bien el enfoque en los eslabones fuertes puede ser efectivo desde el punto de vista de la disrupción de la cadena de valor de la cocaína, este no puede aplicarse de manera aislada frente a los esfuerzos para afrontar los problemas de los eslabones "débiles".

En el caso de Colombia, ello significa que la destrucción de cristalizaderos y la interdicción de cargamentos de cocaína deben también estar acompañadas de mecanismos y estrategias para reducir el área sembrada con coca: sustitución voluntaria y erradicación forzosa. Entre estas dos opciones, la evidencia y la experiencia internacional muestran que la mejor manera de atacar el crecimiento del área sembrada con coca es la sustitución voluntaria, pero esta debe ir acompañada, como se mencionó más adelante, de sólidas y efectivas políticas de desarrollo e inversión social, así como de la respuesta coordinada de la Fuerza Pública con medidas de choque.

Sobre el uso de glifosato, la Procuraduría señala que los parámetros fijados por la Corte Constitucional para la práctica de aspersión área de herbicida sobre cultivos ilícitos, no representan una traba en la lucha contra el problema de las drogas, sino una garantía institucional, para que su uso se adecúe a los estándares constitucionales. Así debe ser la interpretación de sus fallos, con la ponderación y búsqueda de garantías admisibles que equilibren seguridad nacional y lucha contra la criminalidad, frente a los derechos a la salud y el ambiente sano de las poblaciones y grupos étnicos, en la ruralidad.

Finalmente, como es obligación del Estado garantizar tanto la salud de la población como la protección del medio ambiente, el camino es identificar y aplicar razonablemente los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional en las sentencias T-080, T-236 y T-300 de 2017, como forma de protección de los derechos territoriales, alimentarios y de subsistencia; además de los mencionados al medio ambiente y a la salud, en conexidad con la vida de las comunidades potencialmente afectadas.

Igualmente, vale la pena recordar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en tanto resuelve que la decisión debe tomarse en el marco de la política pública que se deriva del Acuerdo de Paz en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- La Política de lucha integral contra las drogas 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. La Procuraduría hace un llamado a que la implementación de la política se realice con un despliegue territorial coordinado y que garantice la protección de las comunidades y del medio ambiente.

- Actualmente la política de sustitución voluntaria se viene implementando de manera desarticulada con la política de erradicación forzada. Estas tienen criterios de focalización diferentes y ambas se han estructurado con metas basadas en la erradicación y no en la transformación territorial, ni en la sostenibilidad de la intervención.
- Aunque el PND plantea algunas metas en materia de erradicación de cultivos ilícitos, la Política aún no cuenta con metas para cada una de sus intervenciones por lo que es difícil identificar los objetivos estratégicos de la misma en materia de resultados y temporalidades. Tampoco es claro cómo será la articulación con el PNIS y las instancias que serán las encargadas de formular cada una de las estrategias allí consignadas.

## B. Recomendaciones

- Al Gobierno Nacional, es imperante la formulación o re estructuración del programa de erradicación voluntaria. Esta reformulación debe estar acompañada de componentes claves para el desarrollo territorial como la provisión de bienes y servicios públicos y seguridad territorial. Asimismo, este programa, tal como lo establece el Acuerdo debe ser de cobertura nacional y estar articulado con otros mecanismos de lucha contra la producción, comercialización y tráfico.
- Al Consejo Nacional de Seguridad y las instituciones que coordinan la política, 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.
- A juicio de la Procuraduría es necesario desarrollar una estrategia territorial que combine las diferentes herramientas de sustitución (voluntaria y forzada), pero que apunte a la transformación estructural del territorio. La limitación de los recursos existentes para hacer frente al problema de los cultivos pasa por una revisión exhaustiva de la estrategia que se viene ejecutando.
- Al Gobierno Nacional, en aras del cumplimiento de los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional para el uso del glifosato, convendría presentar ante dicha instancia un programa preciso de acciones y compromisos, entre los que se incluyan aspectos como:
    - Definición de una instancia técnica e internacional de vigilancia y acompañamiento, preferiblemente un organismo de carácter científico con reconocimiento institucional en el ámbito de Naciones Unidas.
    - Establecimiento de un programa de participación ciudadana y diálogo con las instituciones, en todas las etapas del proceso.

- Adopción de una plataforma efectiva para recoger y responder oportunamente peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos y las poblaciones potencialmente afectados
- Programa de actualización de la institucionalidad administrativa, para que se diferencien los operadores que regulan la política contra las drogas, de aquellos que la ejecutan
- Adopción de mecanismos ágiles que permitan responder a situaciones de emergencia y realizar valoraciones temporales sobre los impactos del herbicida
- Propuesta a la Corte Constitucional sobre un mecanismo de reporte periódico que, con adecuada base científica, permita a esta tomar decisiones inmediatas de suspensión, ajuste, modificación u otras en relación con las estrategias adoptadas por el Gobierno, dándole flexibilidad y oportunidad a la toma de decisiones y al control sobre sus efectos.
- Al Consejo Nacional de Seguridad, es importante fortalecer las estrategias de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. Un principio que pareciera ser constante en las políticas exitosas de lucha contra las drogas es la presión que debe aplicarse sobre todos los eslabones de la cadena de manera simultánea, pues de lo contrario lo que se gana en un frente se pierde en otro. La demanda inelástica y la flexibilidad con que pueden adaptarse y trasladarse los cultivos y las estructuras de procesamiento hacen que la cadena de producción y exportación de cocaína se recupere rápidamente en el momento en que la presión cesa.

# Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; y Compromiso sobre Derechos Humanos

# Descripción

En cumplimiento de los compromisos establecidos en el Punto 5 "Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto" del Acuerdo de Paz, el art. 1 del AL 01 de 2017 dispone que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) estará compuesto por: i) La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); ii) La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado (UBPD) ; iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); iv) y las medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de repetición[95].

El Acuerdo de Paz y la normatividad vigente definen la CEV como el componente del Sistema que tiene por objetivo dar a conocer la verdad de lo ocurrido y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones y ofrecer un versión amplia a la sociedad de la complejidad del conflicto, promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición

Por otra parte, la UBPD, entidad de carácter extrajudicial y humanitario, tiene como objetivo dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de restos.

La JEP, es la entidad encargada de administrar justicia e investigar, esclarecer, perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Sobre las medidas de reparación integral para la construcción de paz, el Acuerdo establece el fortalecimiento de las medidas existentes que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y hace especial énfasis en la restitución de tierras, la reparación colectiva y la Rehabilitación psicosocial.

En esencia el SIVJRNR, constituye una herramienta fundamental del Estado para garantizar de la mejor manera posible la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la

[95] En este primer informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, la Procuraduría Delegada con Funciones de Seguimiento, identificó y analizó los avances, dificultades y recomendaciones en relación con la puesta en marcha de dos de las tres instituciones del SIVJRNR: la CEV y la UBPD, así como las medidas de reparación integral para la construcción de paz y el Compromiso sobre Derechos Humanos.

reparación y la no repetición, mediante la puesta en marcha de una oferta institucional, que debe operar de manera articulada.

Asimismo, el compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, acordado en el punto 5, supone el reconocimiento de la necesidad de adelantar políticas públicas de promoción de una cultura política, democrática y participativa de respeto a los derechos humanos, atendiendo además el respeto por la diversidad, cultural y étnica (Mesa de Conversaciones, 2016)

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 5:

Tabla 18. Estructura del punto 5

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición** | 1.<br>✓ Mecanismo extrajudicial<br>✓ Objetivos fundamentales:<br>• Contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido<br>• Promover y contribuir al reconocimiento<br>• Promover la convivencia en los territorios<br>• Criterios orientadores:<br>✓ Centralidad en las víctimas<br>✓ Imparcialidad e independencia<br>✓ Carácter transitorio<br>✓ Participación<br>✓ Enfoque territorial<br>✓ Enfoque diferencial y de género<br>✓ Coordinación con otras medidas de construcción de paz<br>✓ Garantías para los comisionados y las comisionadas[96] | **Acto Legislativo 01 de 2017:** 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<br><br>**Decreto 588 de 2017:** Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición<br><br>**Resolución No. 0006 del 2018:** por la cual se adopta la estructura y la planta de personal de la CEV | **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**<br><br>Se articula con:<br>-Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas<br>-Jurisdicción Especial para la Paz<br>-Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | **1 indicador del** Plan Marco de Implementación:<br>• 1 terminaba antes de 2018<br><br>**15 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | 2. No tiene metas asociadas en PND 2018-2022 |

[96] El Acuerdo de Paz establece que los Comisionados y Comisionada 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.

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | ✓ Condiciones de seguridad<br>✓ Convivencia y reconciliación<br>✓ Reglas de procedimiento<br>✓ Metodología | | | | |
| **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del Conflicto Armado** | ✓ Carácter humanitario y extrajudicial<br>✓ Participación de organizaciones de víctimas<br>✓ Objetivos/funciones:<br>· Establecer el universo de personas dadas por desaparecida en el contexto y en razón del conflicto armado (antes del 1 de diciembre de 2016)<br>· Fortalecer y agilizar los procesos para la identificación de los restos en coordinación con el INML<br>· Coordinar y adelantar procesos de búsqueda, localización y entrega digna de restos<br>· Promover coordinación interinstitucional para la atención psicosocial a los familiares<br>· Garantizar la participación de los familiares<br>· Entregar reportes detallados de información a los familiares sobre lo acaecido | **Acto Legislativo 01 de 2017:** 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<br><br>**Decreto Ley 589 de 2017:** Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado<br><br>**Decreto 1393 de 2018/ Ministerio de Justicia y del Derecho**: por el cual se establece la estructura interna de la UBPD y se determinan las funciones de sus dependencias.<br><br>**Decreto 1395 de 2018/Departamento Administrativo de la Función Pública**: por el cual se establece planta de personal de la UBPD y se dictan otras disposiciones. | **Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas**<br><br>Se articula con:<br>- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición<br>-Jurisdicción Especial para la Paz<br>-Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | **1 indicador del** Plan Marco de Implementación:<br><br>• 1 terminaba antes de 2018<br><br>**13 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | No tiene metas asociadas en PND 2018-2022 |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | con las personas dadas por desaparecidas<br>· Plan Nacional<br>· Planes regionales<br>· Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas | | | | |
| **Jurisdicción Especial para la Paz** | ✓ Componente de justicia del SIVJRNR – Funciones judiciales de manera autónoma respecto de las conductas consideradas graves al DIH o graves violaciones a los DDHH<br>✓ Satisfacción del derecho a la justicia de las víctimas - Enfoque de justicia restaurativa<br>✓ 10 años y un plazo posterior de 5 años para concluir su actividad jurisdiccional.<br>✓ Tratamiento especial de justicia a personas en proceso de reincorporación<br>· Amnistías e indultos<br>· Sanciones propias y alternativas<br>✓ Garantizar seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado<br>✓ Principios:<br>· Centralidad de las víctimas<br>· Seguridad Jurídica<br>· Condicionalidad<br>· Derecho a la paz<br>· Integralidad<br>· Inescindibilidad | **Acto Legislativo 01 de 2017:** 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<br><br>**Ley 1820 de 2016:** Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.<br><br>**Ley 1922 de 2018:** Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz<br><br>**Ley 1957 de 2019:** Estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz<br><br>**Decreto 2125 de 2017:** Por el cual se dispone que la presidencia de la JEP deberá a proceder a establecer las normas de procedimiento para que la JEP estudie las | **Jurisdicción Especial para la Paz**<br><br>Se articula con:<br>- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición<br>- Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas<br>-Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas | **1 indicador del** Plan Marco de Implementación:<br><br>• 1 terminaba antes de 2018<br><br>**38 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI | No tiene metas asociadas en PND 2018-2022 |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | · Prevalencia<br>· Debido proceso<br>· Enfoque diferencial<br>· Equidad de género<br>· Concentración en los casos más graves y representativos | solicitudes de salida de los comparecientes que hubieran sido integrantes de FARC.<br><br>**Decreto 2107 de 2017**: 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). | | | |
| **Medidas de reparación integral para la construcción de paz** | ✓ Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva<br>✓ Acciones concretas de contribución a la reparación<br>✓ Reparación colectiva:<br>· Fortalecimiento del programa de reparación integral de la Ley 1448 de 2011: Planes nacionales de reparación colectiva<br>· Enfoque reparador del PDET<br>· Planes Nacionales de Desarrollo con enfoque territorial<br>✓ Plan nacional de Rehabilitación psico-social<br>✓ Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior<br>✓ Medidas sobre restitución de tierras | **Acto Legislativo 01 de 2017:** 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<br><br>**Resolución 01958 de 2018**: por medio de la cual se establece el procedimiento para el acceso a la medida individual de indemnización administrativa<br><br>**Resolución 3143 de 2018:** por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.<br><br>**Resolución 04136 de 2018**: por la cual se adopta el protocolo | **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**<br><br>**Ministerio de Salud**<br><br>**Oficina del Alto Comisionado para la Paz**<br><br>**Agencia de Renovación del Territorio**<br><br>**Ministerio del Interior** | **12 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br><br>• 1 terminaba a 2017<br>• 1 terminaba a 2018<br>• 1 termina en 2019<br>• 1 terminan a 2021<br>• 8 terminan a 2031<br><br>**18 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI. | **Pacto por la construcción de paz**<br>**13 metas** en PND 2018-2022:<br><br>✓ Víctimas reparadas administrativamente<br>**Meta cuatrienio: 1.427.777**<br><br>✓ Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente<br>**Meta cuatrienio: 140**<br><br>✓ Sujetos de reparación colectiva étnicos indemnizados<br>**Meta cuatrienio: 50**<br><br>✓ Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial<br>**Meta cuatrienio: 1.152.999**<br><br>✓ Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente<br>**Meta cuatrienio: 2.986.275** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | ✓ Adecuación y Fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas. | 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<br><br>**Resolución 04237 de 2018**: 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<br><br>**Resolución 00250 de 2019**: por la cual se modifican disposiciones del protocolo de participación efectiva de las víctimas.<br><br>**Resolución 1049 de 2019:** 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<br><br>**Resolución No. 1383 de 2019**: por la cual se adopta Modelo de Gestión para la Asistencia, Atención y Reparación de las Víctimas Colectivas. | | | ✓ Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado<br>**Meta cuatrienio: 1.798.000**<br><br>✓ Colocaciones de víctimas a través del servicio público de empleo<br>**Meta cuatrienio: 176.400**<br><br>✓ Museo de memoria histórica de Colombia y archivo de derechos humanos construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad.<br>**Meta cuatrienio: 100%**<br><br>✓ Iniciativas sobre de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas.<br>**Meta cuatrienio: 195**<br><br>✓ Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada<br>**Meta cuatrienio: 102**<br><br>✓ Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras<br>**Meta cuatrienio: 5.345**<br><br>✓ Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras<br>**Meta cuatrienio: 8.090** |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | | pertenecientes a Grupos Étnicos.<br><br>**Ley 1955 de 2019. Art. 282:** 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. | | | ✓ Porcentaje de solicitudes inscritas en el RTDAF presentadas ante jueces<br>**Meta cuatrienio: 90%** |
| **Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos** | ✓ Fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos<br>✓ Fortalecimiento de los mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de los derechos humanos y sus organizaciones<br>✓ Prevención y protección de los derechos humanos | **Resolución 519 de 2019/Defensoría del Pueblo:** por medio del cual se crea la Comisión Asesora prevista en el 5.2.3 del Acuerdo Final. | -Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y los Asuntos Internacionales<br>-Ministerio de Educación Nacional<br>-Defensoría del Pueblo | **3 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br><br>• 1 terminaban a 2018<br><br>**6 disposiciones** en el seguimiento KROC, componente técnico de la CSIVI. | No tiene ni indicadores ni metas asociadas en PND 2018-2022 |

Fuente: elaboración propia

# Indicadores PMI

La Tabla 19 muestra los 12 indicadores del PMI correspondientes al punto 5 que se cumplen hasta el año 2022 y cuyo balance en términos de seguimiento es:

- 5 indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIIPO
- 7 indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO
- 1 tienen un indicador relacionado en el PND, de acuerdo a información remitida por DNP.
- De los 14 indicadores que finalizaban antes de 2018, sólo 7, a juicio de la Procuraduría se encuentran cumplidos.

En relación con los indicadores sobre la creación y puesta en marcha de las entidades del SIVJRNR, se evidencia que podrían ser complementados con el seguimiento a otras acciones que den cuenta de los resultados y gestión de la nueva institucionalidad.

La mayoría de los indicadores relacionados con las medidas de reparación integral a víctimas culminan en 2031, aunque algunos de ellos reportan avances parciales que se encuentran relacionados en el contenido de este informe. Estos indicadores deben tener en cuenta las metas ya previstas en la política de atención y reparación integral a víctimas.

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

Tabla 19. Indicadores PMI con corte a 2022

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.1. Justicia y Verdad | 5.1.0. Justicia y Verdad | E.MT.1 | Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creadas y puestas en marcha | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya se cumplió. El A.L. 01 de 2017 creó las entidades del Sistema.<br>El D.L. 588 de 2017 organiza la CEV.<br>El D.L. 589 de 2017 organiza la UBPD.<br>Ley 1820 de 2016, Ley 1922 de 2018 y Ley 1957 de 2019 organiza y reglamentan la JEP. |
| 5 | 5.1. Justicia y Verdad | 5.1.2. Justicia | E.338 | Jurisdicción Especial para la Paz creada y puesta en marcha | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO<br>**Tiene metas**: NO<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya se cumplió. A la fecha, se tiene que tanto las salas de justicia, secciones del Tribunal y la Unidad de Investigación y Acusación se encuentran en funcionamiento De igual manera, toda la normatividad relacionada con la implementación y reglamentación de la JEP ha sido expedida (Principalmente: |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | Acto Legislativo 01 de 2017, Ley 1820 de 2016, Ley 1922 de 2018 y Ley 1957 de 2019) |
| 5 | 5.1. Justicia y Verdad | 5.1.1. Esclarecimiento de la verdad | E.339 | Unidad de búsqueda para personas desaparecidas, creada y puesta en marcha | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya se cumplió. El A.L. 01 de 2017 y el D.L. 589 de 2017, crean y organizan la entidad. En octubre de 2017, con la designación de su directora, se dio inicio a la fase de planeación y puesta en marcha de la Entidad. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.1. Justicia y Verdad | 5.1.1. Esclarecimiento de la verdad | 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 | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya se cumplió. El informe final del Proceso fue entregado a la UBPD en el año 2018. Se documentaron 276 casos. |
| 5 | 5.1. Justicia y Verdad | 5.1.1. Esclarecimiento de la verdad | E.341 | Comisión para el esclarecimiento de la verdad, creada y puesta en marcha | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | Este indicador ya se cumplió. El A.L. 01 de 2017 y el D.L. 588 de 2017, crean y organizan la entidad. El 29 de noviembre de 2018, se dio inicio formal al mandato de la CEV. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.0 Reparación Integral para la Construcción de la Paz | E.MT.3 | Avance significativo en la reparación integral de las víctimas | 2031 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La PGN ha conocido algunos ajustes al interior de la UARIV, específicamente de sus proyectos de inversión para fortalecer las medidas de reparación integral, con énfasis en indemnización, reparación colectiva, retornos y reubicaciones. En este sentido, se fijaron metas en el PND, sin embargo, aún no se evidencian resultados significativos. |
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.3. Reparación colectiva en el fin del conflicto | E.MT.2 | Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado | 2031 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI, 102 SRC (a 2021) **Tiene indicador asociado PND**: SI( Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente. Meta cuatrienio: 140) | La UARIV reportó que se han focalizado acciones en los PIRC con mayor avance, logrando así la implementación de 4 PIRC: Guayabal, Pita, Santa Isabel y Mistrató. | 6 PIRC ya han finalizado su fase de implementación. Sin embargo, la ruta presenta varios cuellos de botella que deberán superarse para alcanzar la meta prevista en el PND. De los 669 SRC existentes, el 50% se encuentra en la |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | primera fase de la ruta, identificación. |
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.1. Reconocimiento de responsabilidad colectiva | E.311 | Porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas**: NO **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en SIIPO | La OACP reportó que se han realizado 6 actos de reconocimiento, y otros 3 se encuentran en curso. No obstante, se evidencian deficiencias en la articulación con la UARIV como responsable de esta acción. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas | E.405 | Informe de análisis sobre el resultado del amplio proceso participativo elaborado | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI (1 informe a 2017) **Tiene indicador asociado PND**: NO | La UARIV entregó un informe de análisis sobre el resultado del Proceso Amplio de Participación orientado a fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para adecuarla a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto. | Si bien se cumplió con el producto previsto en el PMI, la PGN considera que no se ha dado cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo, pues no se atendió al objetivo principal del proceso amplio participativo. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas | E.331 | Mapa de victimización individual y colectivo elaborado | 2021 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI, 1 **Tiene indicador asociado PND**: NO | La UARIV informa que ha realizado nueve documentos para dar cumplimiento a la meta. Principalmente de conceptualización y algunas fichas de caracterización para cuatro hechos victimizantes. | Si bien se reportan avances en conceptualización y algunas acciones de coordinación con la CEV y la JEP para la elaboración del Mapa de Victimización la PGN ha advertido algunas deficiencias en la articulación efectiva entre estas y la UARIV. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.4. Reparación integral para la construcción de Paz | 5.4.7. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas | E.332 | Documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, presentado | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI<br>**Tiene metas**: SI 1<br>**Tiene indicador asociado PND**: NO | La UARIV reportó que se cerró el ejercicio de ajuste normativo mediante un consolidado de la propuesta y las observaciones enviadas por las entidades firmantes. | Si bien se cumplió con el producto previsto en el PMI, la PGN considera que no se ha dado cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo, pues no se atendió al objetivo principal del proceso amplio participativo. |

| Punto | Pilar | Estrategias | Código del Indicador | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Observaciones |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 5 | 5.6. Derechos Humanos | 5.6.1. Promoción, respeto y garantía de los derechos humanos | E.408 | Comisión asesora de DDHH y Paz, creada y en funcionamiento | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI **Tiene indicador asociado PND**:NO | El soporte del 17 de mayo de 2019 en el SIIPO no da cuenta de la creación de la Comisión asesora de DDHH y Paz. | A la fecha, la Defensoría del Pueblo reportó la creación de la Comisión Asesora mediante Resolución 519 de 2019. |

Fuente: elaboración propia a partir de DNP, PGN

# SIVJRNR - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [97]

## Avances y dificultades

Surtidos los seis meses del periodo de preparación y de actividades de alistamiento[98], el 29 de noviembre de 2018, se dio inicio formal al mandato de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), que se desarrollará hasta el mes de noviembre de 2021, conforme a lo estipula la Constitución y la Ley, y que finalizará con la publicación del Informe Final[99]. La CEV está integrada por once comisionados y comisionadas, incluido su presidente, el Padre Francisco de Roux, que fueron elegidos por un comité de escogencia independiente del Gobierno Nacional bajo unos criterios previamente establecidos[100]. Es importante resaltar que, de los 11 comisionados seleccionados, cinco son mujeres.

Conforme a su mandato, la CEV definió cuatro objetivos misionales: esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, los cuales se desarrollan en cuatro fases: i) preparatoria, la cual tuvo lugar entre mayo y noviembre de 2018, ii) de escucha y sistematización, la cual abarca catorce meses de mandato, iii) de profundización, definida para un periodo de diez meses, y iv) de elaboración del informe final y seguimiento, que se desarrollará en un año.

Además, la entidad dio a conocer su decisión de implementar cuatro estrategias transversales al cumplimiento de sus objetivos y mandato: participación, pedagogía, comunicación y cultural y artística.

### A. Sistema de información

Conforme al mandato de la Comisión, se identifica un avance frente a la puesta marcha del sistema de información misional que permitirá, según lo describe la entidad a la Procuraduría, organizar, clasificar, y almacenar la información recolectada, con criterios de seguridad y de anonimato, en los casos que lo requieran, facilitando el cumplimiento de su mandato. Según lo dado

[97] Los insumos para la elaboración de este informe provienen de requerimientos de información elaborados con base en el ejercicio de la función preventiva y de control de la gestión, y demás funciones asignadas a la Procuraduría Delegada con Funciones de Seguimiento al Acuerdo de Paz otorgadas por el artículo 277 de la Constitución Política, el Acto Legislativo 01 de 2016, el punto 6.1.5 del Acuerdo Final, el Decreto 1511 de 2018 y la Resolución 260 de 2019.
[98] Durante el periodo de alistamiento la CEV adelantó actividades relacionadas con el diseño institucional, la adopción de la estructura organizacional, la definición del modelo operacional, entre otros.
[99] La CEV ha dispuesto cuatro fases para el cumplimiento de su propósito y objetivos específicos: fase preparatoria, fase de escucha y sistematización, fase de profundización y fase de elaboración del informe final y de seguimiento.
[100] Ver Decreto 587 de 2017.

a conocer por la entidad, la implementación del sistema de información registra un avance del 40%, evidenciado en la implementación de la herramienta para la gestión colaborativa de proyectos de investigación y del repositorio de información. Se encuentran en fase de prueba el proceso de reportes y análisis cuantitativo de la información y de la metodología de análisis de información especializada.

Frente a la suscripción de los convenios, protocolos y mecanismos que facilitan el acceso a la información con entidades del Estado, la CEV reportó acuerdos de intercambio de información con el Centro de Memoria Histórica, la UARIV, Fiscalía General de la Nación, la ANT, Dirección de Justicia Transicional del MinJusticia, el Archivo General de la Nación, el MinDefensa y Policía Nacional de Colombia.

Dado el periodo de tres años de mandato de la Comisión, es importante agilizar los procesos de consolidación de la información de las entidades públicas respecto del conflicto armado.

## B. Mecanismos de intervención

En cuanto a la definición de lineamientos metodológicos y el diseño de instrumentos para la recolección de información necesaria para el esclarecimiento del conflicto armado, la Procuraduría destaca la puesta en marcha de instrumentos metodológicos para el desarrollo de su mandato.

Actualmente, según información aportada por la entidad a la Procuraduría, se han definido los siguientes instrumentos que facilitarán la recolección de información sobre lo ocurrido durante el conflicto armado: i) la recolección de testimonios individuales y colectivos; ii) el desarrollo de entrevistas a profundidad; iii) la presentación de casos por parte de las organizaciones y la presentación de informes; iv) la elaboración de diagnósticos participativos; v) historias de vida y relatos biográficos; vi) el desarrollo de encuentros por la verdad y foros públicos[101].

Durante el 2019, según el informe de gestión de la CEV, se puso en marcha 29 espacios territoriales para la construcción de diagnósticos participativos[102] sobre los núcleos problemáticos para abordar el objetivo de esclarecimiento del conflicto armado. En la elaboración de los

[101]Respecto de los instrumentos para la recolección de información en el territorio, según informe de gestión del año 2019, la CEV diseño la siguiente batería de instrumentos: entrevistas individuales a víctimas, familiares y testigos; entrevistas a actores armados; entrevistas a terceros civiles; entrevistas a profundidad e historias de vida; entrevistas colectivas; diagnósticos comunitarios; guías metodológicas para la presentación de informes y casos; formato para consentimiento informado, aplicados en los espacios de participación agenciados por las áreas y/o en el marco de los recorridos territoriales.
[102] Son definidos por la CEV, como un mecanismo para avanzar "en el esclarecimiento del conflicto armado y poner en marcha una movilización de sociedad en torno a la verdad mediante un dispositivo pedagógico que pone en diálogo los saberes de las personas y los saberes sistematizados por la Comisión. Los diagnósticos participativos deben permitir identificar de manera colectiva las urgencias sentidas por la verdad en los territorios, así como ubicar posibles procesos por desarrollar desde los enfoques y las dimensiones. Se harán como una de las actividades de inicio del proceso con participación de los sectores sociales de los territorios".

diagnósticos participaron alrededor de 1.977 personas que hacen parte de organizaciones sociales, academia, víctimas, alcaldías, gobernaciones, UARIV, ART, entre otros.

Producto de los diagnósticos, se construyeron 26 rutas territoriales de investigación, las cuales plantean temas e interrogantes sobre la causas, evolución y relación de hechos del conflicto armado.

Asimismo, derivado del cruce de las rutas anteriormente descritas, la CEV identificó diez núcleos temáticos que facilitan el análisis y la construcción de patrones y contextos explicativos del conflicto armado en el país: i) democracia y conflicto armado, ii) el papel de Estado y sus responsabilidades, iii) modelos de desarrollo, dinámicas económicas y conflicto armado, iv) despojo de tierras y desplazamiento forzado, v) narcotráfico y conflicto armado, vi) resistencias, luchas sociales y transformaciones positivas, vii) impactos sobre la integridad cultural y territorial de las comunidades; viii) conflicto armado, sociedad y cultura, ix) dimensiones internacionales del conflicto armado y exilio, y x) actores armados y otros participantes en las dinámicas de la guerra.

La Procuraduría destaca como avance la realización del primer diálogo para la No Repetición, "larga vida a las mujeres y hombres líderes sociales y defensores de derechos humanos", el 11 de junio de 2019. La conversación, en la que participaron institucionalidad y líderes y lideresas sociales, giró en torno a una reflexión sobre las causas y factores que han generado la victimización de las personas que representan a sus comunidades, así como las posibles rutas para erradicar la violencia en su contra y mejorar la respuesta de las instituciones para prevenir y sancionar estos hechos. La Procuraduría reconoce la importancia de estos espacios de reflexión y encuentro entre los actores de la sociedad, e invita a las instituciones y a los actores de los territorios a sentarse a dialogar desde las diferencias para erradicar la violencia sistemática contra los líderes y lideresas.

Además, el 26 de junio de 2019, tuvo lugar el primer encuentro por la verdad de la CEV sobre violencias sexuales en el marco de conflicto armado en la ciudad de Cartagena. Durante el encuentro denominado "Mi cuerpo dice la verdad", 30 víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado dieron testimonio sobre las atrocidades de las cuales fueron víctimas, ante unos 600 asistentes. La Procuraduría reconoce la importancia de estos espacios de reflexión y de dignidad para las víctimas, en especial para las mujeres y personas LGTBI, y destaca la puesta en marcha de herramientas que le permitan comprender a la sociedad el impacto diferencial que ha tenido el conflicto armado sobre las mujeres y personas LGTBI.

## C. Despliegue territorial y articulación con otras entidades del Estado

En relación con el enfoque territorial y el mandato de la CEV, la Procuraduría destaca los avances en la estrategia de despliegue territorial y posicionamiento de las Casas de la Verdad[103] en las 12 zonas, definidas como macro territorios[104]. Según lo establece la entidad, las Casas de la Verdad son espacios diseñados para facilitar el acceso de la comunidad a la Comisión en condiciones de seguridad y agilidad, así como para dinamizar procesos en función del mandato de la institución, atendiendo las diferencias sociales y culturales de los territorios.

A julio de 2019, según datos de la CEV, se encuentran en funcionamiento 19 casas de la verdad, localizadas en las siguientes ciudades: Villavicencio, Cúcuta, Popayán, Barrancabermeja, Cali, Valledupar, Ibagué, San José del Guaviare, Sincelejo, Apartadó, Florencia, Medellín, Quibdó, Tumaco, Barranquilla, Arauca, Mocoa, Puerto Asís y Buenaventura.

La Procuraduría destaca el trabajo que la CEV realiza con víctimas en exterior, que incluye la suscripción de convenios para el apoyo metodológico en la toma de testimonios[105] y el establecimiento de contactos a nivel internacional con organizaciones de cooperación internacional como: la Iglesia Sueca, el Instituto Catalán para la Paz, el Servicio Jesuita para los Refugiados, la Comisión Española para Atención al Refugiado, entre otras (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2019). Según cifras de la entidad, la CEV ha hecho presencia en 14 países de Europa, Norteamérica y Suramérica.

Sobre las acciones desplegadas en el territorio, la CEV reportó el desarrollo de 232 reuniones de articulación, durante el año 2018, entre organizaciones, sectores e instituciones. En estos eventos de injerencia local participaron 4.543 actores de los territorios.

En relación con el despliegue territorial la Procuraduría destaca los esfuerzos realizados para lograr una presencia acorde a las particularidades de los territorios. En este sentido, reconoce que la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido durante el conflicto armado, así como los esfuerzos que se

[103] Las casas de la verdad son los espacios formales de la CEV en los territorios, diseñados con el objetivo de recolectar y recibir testimonios de víctimas y actores del conflicto armado, a través del despliegue de sus equipos, que aporten a la construcción de nociones explicativas del mismo. Los espacios están diseñados para promover confianza con las comunidades y actores, y desarrollar las actividades formuladas para el esclarecimiento, reconocimiento, los procesos de convivencia y no repetición. Sobre el diseño de estos espacios se destaca la puesta en marcha del trabajo en red que la Comisión iniciará con las víctimas presentes en el exterior, asé como el trabajo diferencial que se ha iniciado con resguardos indígenas, comunidades negras, palenqueros, raizales y cumpanis.

[104] Los macro territorios definidos fueron: Caribe insular, Antioquia y Eje Cafetero, Magdalena Medio, Nororiente, Orinoquía, Amazonía, Sur Andina, Centro Andina, Centro Andina, Pacífico, Bogotá y Soacha, colombianos y colombianas que se encuentran en el exterior, resguardos indígenas, comunidades negras, palenqueros, raizales, cumpañis

[105] Se hace referencia al convenio suscrito entre la CEV y el Instituto Catalán Internacional para la Paz. Ver https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/icip-apoyara-la-labor-de-la-comision-de-la-verdad-en-europa

realicen para fortalecer la convivencia y garantizar la no repetición, deben tener como protagonistas a los actores del territorio.

## D. Participación de las víctimas

En relación con la toma de testimonios individuales en los territorios, en el informe de gestión de la entidad, se reportó la toma de 801 testimonios, los cuales se encuentran sistematizados, de acuerdo con los estándares de la Entidad. Además, la CEV avanzó en la toma de 60 entrevistas de carácter colectivo a comunidades y sectores especialmente golpeados por el conflicto armado. En relación con el despliegue internacional se reportó la toma y recepción de relatos y testimonios de 400 personas en el exterior, de las cuales el 70% son víctimas.

Asimismo, en relación con la participación de las víctimas, se destacan avances en la articulación de CEV con la Mesa Nacional de Víctimas. Según lo manifestado por la entidad, el espacio técnico tiene como propósito velar por la efectiva incidencia de las víctimas en los procesos de la Comisión.

También se destaca el desarrollo, entre el 24 de noviembre y el 20 de diciembre de 2018, de una consulta étnica que tuvo por objetivo, garantizar la participación de los pueblos, autoridades y organizaciones étnicas en el esclarecimiento de la verdad. En esta consulta, realizada en coordinación con los componentes del SIVJRNR, se acordó una metodología para el desarrollo del mandato de la CEV, así como un protocolo para el relacionamiento con los pueblos, autoridades y organizaciones étnicas (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2019). La Procuraduría reconoce los avances de la CEV referidos al desarrollo de un diálogo permanente con los pueblos étnicos de Colombia, y en especial, a la aprobación de una Dirección de Pueblos Étnicos de la CEV.

Frente al objetivo de convivencia, durante el primer trimestre la CEV reportó el desarrollo de talleres con víctimas y líderes en los territorios, los cuales tuvieron como propósito iniciar la formación de líderes y promotores de la convivencia y la reconciliación, generando capacidades para la participación en las audiencias y demás instrumentos diseñados en cumplimiento del mandato. Por su parte frente al objetivo de No Repetición, la CEV avanza en el relacionamiento y trabajo conjunto con organizaciones sociales y de derechos humanos, instituciones públicas y organismos de cooperación internacional.

En relación con el enfoque de género, la CEV conformó la Mesa Técnica Asesora de Género, integrada por expertas y organizaciones del movimiento de mujeres y plataformas defensoras de los derechos de las personas LGTBI, que tiene como objetivo realizar aportes al esclarecimiento de la verdad, desde una mirada diferenciada sobre el conflicto, su impacto en la reconfiguración de los patrones de género y su capacidad de resiliencia.

No obstante, frente a los avances en el relacionamiento con las víctimas y sus organizaciones y la creciente presencia de la CEV en los territorios, la Procuraduría manifiesta su preocupación sobre

la situación de orden público y seguridad en los territorios. La violencia representa un obstáculo para la participación de las víctimas y de los actores con responsabilidad directa o indirecta en el conflicto armado, impactando negativamente la consecución de los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición.

Asimismo, la Procuraduría reconoce la importancia de trabajar en acciones pedagógicas que faciliten la participación efectiva de las víctimas en los escenarios y espacios dispuestos por la CEV para su concurrencia. En ese sentido, se suma al llamado que ha realizado otras instituciones como CINEP/PPP-CERAC (CINEP/PPP-CERAC, 2019)[106], en el que destacan:

> Resulta importante trabajar en una pedagogía que permita explicar a cabalidad la naturaleza y alcance de la CEV de manera que las víctimas las conozcan con claridad, se establezcan criterios, estrategias y metodologías para minimizar los riesgos a la integridad de los participantes, y se articulen esfuerzos de protección con las entidades responsables de estos temas. (p.21)

## E. Reconocimiento de las víctimas y aportes a la verdad de los actores que participaron en el conflicto

En cumplimiento de los principios del SIVJRNR, la CEV ha puesto en marcha iniciativas que promueven el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado interno y que culminan en los denominados encuentros por la verdad, cuyo objetivo final es contribuir al reconocimiento de toda la sociedad sobre lo sucedido durante el conflicto armado, las víctimas y su condición como ciudadanos de derechos. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2019)

En este sentido, los encuentros por la verdad, según lo establece la CEV, representan una de las herramientas diseñadas por la entidad para propiciar el reconocimiento de las víctimas, así como el reconocimiento voluntario de responsabilidad por parte de los actores que participaron en el conflicto directa o indirectamente. (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, 2019).

La Procuraduría destaca la definición de siete temas que se abordaran durante el año 2019 en relación con el reconocimiento de las víctimas. Los temas priorizados son: i) reconocimiento a la dignidad de las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales y a sus organizaciones acompañantes, ii) reconocimiento a la solidaridad y dignidad humana, iii) mujeres buscadoras de personas desaparecidas, iv) personas exiliadas con reconocimiento a segundas generaciones, v)

[106] El CINEPP/PPP y CERAC son las instituciones encargadas de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación

organizaciones campesinas, tierra y estigmatización, vi) impacto en niños, niñas y adolescentes y vii) pueblos étnicos en extinción. A la fecha se han puesto en marcha seis mesas con actores representativos de cada sector[107].

Frente a cada uno de estos temas la CEV definirá una hoja de ruta para cada proceso de reconocimiento, que involucrará investigación y reconocimiento de las dinámicas sobre los temas mencionados, los actores involucrados y el desarrollo de espacios institucionales de reconocimiento.

Según el informe de gestión de la entidad, sobre el trabajo de reconocimiento con miembros de la fuerza pública, se han realizado dos encuentros de carácter privado, que tuvieron como propósito definir interlocutores y metodología de trabajo para materializar dichas acciones.

En este sentido, la Procuraduría considera que los aportes al esclarecimiento de la verdad de manera individual y colectiva y el reconocimiento de responsabilidad por parte de los actores que participaron en el conflicto es un objetivo fundamental de los componentes del sistema, entre ellos la CEV y hace parte indispensable de las acciones que deberán materializarse para el restablecimiento de la dignidad de las víctimas del conflicto armado y enaltecer su memoria.

En relación con el reconocimiento de responsabilidad de los actores que participaron directa o indirectamente en el conflicto armado se recomienda a la CEV avanzar en acciones concretas que contribuyan a que actores que participaron directa o indirectamente en el conflicto aporten información concreta de lo acaecido, como una garantía para las víctimas y para poder romper con los ciclos de violencia que han tenido lugar en la historia de Colombia. Estas acciones contribuyen a identificar patrones políticos, sociales, económicos y culturales que favorecieron el conflicto, así como focos de estigmatización y discriminación a las poblaciones y territorios afectados.

## F. Relacionamiento institucional para la no repetición

Sobre los avances en el desarrollo de acciones para sentar las bases para la no repetición del conflicto, además del primer diálogo público para la no repetición, la entidad avanzó en la priorización de cuatro sectores: educación, fuerza pública, justicia y tierras en donde se proponen recoger y discutir propuestas para la no repetición.

Sobre este particular, la CEV reportó el desarrollo de las siguientes acciones: i) con el sector educativo, cinco reuniones, dos de ellas, con el Viceministerio de Educación, que concluyeron con un acuerdo institucional entre las entidades para la promoción de asuntos relacionados con la paz y la no repetición; ii) con la fuerza pública, siete reuniones, que incluyen encuentros con el Comandante General de las Fuerzas Militares y miembros de Comando Conjunto Estratégico de Transición,

[107] Las seis mesas hacen referencia a los seis primeros temas priorizados. La información sobre la mesa de trabajo con los pueblos étnicos de Colombia se encuentra en el apartado sobre participación de las víctimas.

miembros del Ejército Nacional y la Armada Nacional y miembros de la reserva activa. Con los sectores de justicia y tierras no se reportaron acciones.

Frente al objetivo para la No Repetición, la Procuraduría reconoce el avance de la entidad, frente al desarrollo de una matriz de sistematización que recopila 186 recomendaciones de no repetición mapeadas y en proceso de documentación. Dichas recomendaciones, según la CEV, representan un insumo para que las instituciones adelanten acciones para la no repetición del conflicto.

Asimismo, hace un llamado a las instituciones para que tengan en cuenta dichas recomendaciones y se realicen acciones con base en estas para evitar la repetición de los hechos que dieron lugar al conflicto armado.

## G. Presupuesto

Otra dificultad recurrente en los informes sobre el avance en la implementación[108] de los componentes del SIVJRNR se refiere a los recortes presupuestales efectuados durante el primer año de vigencia de las entidades.

Para la vigencia fiscal 2019, mediante Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018[109], se asignó a la entidad un total de $ 81.481 millones distribuidos de la siguiente forma: i) para funcionamiento $ 49.361 millones, y ii) para inversión $ 32.120 millones. La solicitud inicial de la CEV fue de $135.000 millones, lo que significó una reducción del 40% de los recursos estimados para la puesta en marcha de la entidad.

En este sentido, la reducción en un 40% en la asignación presupuestal requerida durante el año 2019 ha generado, según la información reportada por la CEV, dificultades en dos vías: i) obstáculos para el posicionamiento de los procesos pedagógicos e instrumentos para la participación de las víctimas; ii) obstáculos para lograr la presencia significativa y trabajo de la CEV en los territorios.

Por otra parte, se estima que para el año 2020, la CEV requiere $171.721 millones para el cumplimiento de mandato, no obstante, el cupo presupuestal preliminar dispuesto por el MHCP es de $83.368 millones de pesos, lo que equivale a una reducción de más 50% en gastos de contratación de personas, presencia territorial, sostenimiento del sistema de información, participación y acompañamiento a actores y víctimas, según lo manifiesta la entidad.

---

[108] Ver tercer informe KROC. Disponible en https://kroc.nd.edu/assets/316231/190410_informe_3.pdf´, quinto informe de verificación a la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica. Disponible en https://www.cinep.org.co/images/2019Noticias/5to-Informe-Secretara-Tcnica.pdf

[109] Decreto 2467 de 2018, Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2019, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

Dados los tres años de tiempo para cumplir con su mandato, la Procuraduría manifiesta la necesidad y urgencia que tiene la entidad de contar con los recursos necesarios para garantizar un despliegue en todo el territorio, así como el desarrollo de las actividades para el cumplimiento de su mandato.

## H. Relacionamiento con las entidades del SIVJRNR

De acuerdo con los criterios de coordinación y articulación establecidos en el Acuerdo de Paz y en la normatividad vigente respecto de las entidades del SIVJRNR, la CEV reportó el desarrollo de acciones iniciales en el relacionamiento con la JEP y la UBPD. Entre las principales actividades iniciadas se destacan: i) el desarrollo de la consulta previa con pueblos étnicos, ii) el intercambio de información y la recepción de informes conjuntos presentados por organizaciones de víctimas y de derechos humanos, iii) la activación de medidas de autoprotección para la prevención de riesgos de seguridad, iv) el aseguramiento de los enfoques de género, étnico y de niñez en todas la instituciones del Sistema, v) el acceso a los archivos de la JEP, vi) el trabajo articulado en función de la participación de las víctimas en el exilio, vii) la coordinación de acciones de pedagogía en los territorios, y viii) avances en la definición de una estrategia coordinada para el diálogo con la cooperación internacional.

En el entendido que todas las instituciones del Sistema deben trabajar de manera articulada y coordinada para lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, la Procuraduría reconoce la necesidad de poner en marcha acciones, estrategias y herramientas coordinadas y articuladas del Sistema en función de la pedagogía y la participación de las víctimas.

Asimismo, frente a la contribución de los actores que participaron en el conflicto y que tiene procesos en la JEP (comparecientes o sujetos de la jurisdicción), es importante que de manera conjunta se defina como se va a certificar su aporte a la CEV de ser necesario.

La disposición para acudir a la Comisión de la Verdad o a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas cuando sean requeridos es parte de los compromisos que los comparecientes adquieren con el SIVJRNR. El compromiso con la verdad no consiste simplemente en el aporte de generalizaciones o narraciones de contexto. La contribución con la verdad implica una narración, plena, exhaustiva y completa de hechos victimizantes, denuncia de determinadores, financiadores y colaboradores y la precisión de la naturaleza del compromiso con los hechos.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

En relación con sus objetivos misionales de esclarecer el conflicto y trabajar por su no repetición, la Procuraduría evidenció los siguientes avances frente al desarrollo de las actividades de la CEV durante los primeros seis meses de mandato, los cuales constituyen hitos importantes para la garantía del derecho a la verdad de las víctimas del conflicto armado:

- La puesta en marcha del sistema de información misional de la entidad, en un 40%, con criterios de seguridad y anonimato. Este sistema es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.
- La suscripción de convenios y protocolos de intercambio de información con entidades de Estado que por sus funciones tienen información valiosa para el cumplimiento del objetivo de la CEV.
- La definición de los instrumentos metodológicos. Específicamente, se destaca la realización de: i) 29 diagnósticos participativos que concluyeron con la elaboración de 26 rutas territoriales de investigación y la definición de 10 núcleos temáticos que facilitan el análisis y la construcción de patrones y contextos explicativos del conflicto armado, ii) el primer diálogo para la no repetición "larga vida a las mujeres y hombres líderes sociales y defensores de derechos humanos", y iii) el primer encuentro por la verdad sobre violencias sexuales en el marco del conflicto armados.
- La creciente presencia institucional en los territorios, a través de las 19 Casas de la Verdad puestas en funcionamiento, así como el trabajo con las víctimas del conflicto armado residentes en el exterior en 14 países de Europa, Norteamérica y Suramérica.
- En relación con la participación de las víctimas, se destaca:
    - la recolección de 801 testimonios individuales,
    - la toma de 60 entrevistas colectivas en los territorios y sectores especialmente golpeados por el conflicto armado,
    - la recepción de relatos y testimonios de 400 personas en el exterior, de las cuales el 70% son víctimas,
    - la articulación de la CEV con la Mesa Nacional de Víctimas,
    - la realización de una consulta étnica en articulación con los componentes del SIVJRNR, que condujo a acuerdos sobre la metodología y protocolos de relacionamiento con los pueblos y comunidades étnicas,
    - la conformación de una Mesa Técnica Asesora de Género;
    - el desarrollo de talleres con líderes y promotores de convivencia y reconciliación.

- Sobre el relacionamiento interinstitucional para la no repetición, la Procuraduría destacó la definición de cuatro sectores en donde se priorizará el desarrollo de propuestas para la no repetición, entre ellos el sector educativo y las entidades de la Fuerza Pública. Asimismo, se destacaron avances en el desarrollo de una matriz de sistematización que recopila 186 recomendaciones de no repetición mapeadas y en proceso de documentación.

Por el contrario, la Procuraduría identificó dificultades frente a:

- Retrasos en la implementación completa del Sistema de Información Misional.
- Los obstáculos para la participación de las víctimas generadas por las condiciones de seguridad en los territorios.
- El desarrollo de acciones que tengan 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 a la entidad, que han repercutido, según lo pone en conocimiento la entidad, en el despliegue territorial y en limitaciones para el desarrollo de acciones pedagógicas de cara a la participación de las víctimas.
- La articulación de los componentes del SIVJRNR. Se identificaron necesidades frente a la puesta en marcha de acciones coordinadas y articuladas para la pedagogía y participación de las víctimas y las rutas para la contribución a la verdad de los actores que participaron en el conflicto armado.

## B. Recomendaciones

Identificados algunos de los avances y dificultades en la implementación de las acciones de la CEV, a continuación, la Procuraduría pone a consideración del Honorable Congreso de la República y de las entidades competentes en la materia, las siguientes recomendaciones:

- A la CEV, priorizar la implementación del 100% del Sistema de Información Misional.
- A la CEV, en coordinación con la fuerza pública 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.
- A la CEV, agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidas para la participación de las víctimas.
- A la CEV, 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.

- A MinEducación y a MinDefensa, 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.
- Al MinHacienda, 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.
- A las entidades del SIVJRNR, 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. Se sugiere, la articulación con personeros, defensores procuradores regionales y provinciales, con competencias en la orientación a las víctimas.
- A la JEP que, como componente judicial del Sistema, 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 SIVJRNR.

# SIVJRNR - Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado

## Avances y dificultades

Atendiendo las disposiciones del Acuerdo Final y de la normatividad vigente, la UBPD busca de forma humanitaria y extrajudicial a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado[110], antes del 1 de diciembre de 2016, fecha de entrada en vigencia del Acuerdo Final.

La Entidad diseñó el proceso de búsqueda humanitaria y extrajudicial en cuatro fases: i) fase de recolección, organización y análisis de la información, ii) fase de localización, iii) fase de prospección y recuperación, en caso de que la persona se presuma sin vida, o fase de identificación cuando la personas está viva, y iv) fase de reencuentro o entrega digna.

[110] La entidad busca a personas que desaparecieron en el contexto y en razón del conflicto armado en cualquiera de las siguientes circunstancias: desaparición forzada, secuestro, reclutamiento ilícito, durante las hostilidades: combatientes tanto regulares (miembros de la fuerza pública) como irregulares (miembros de los grupos armados al margen de la ley).

A junio de 2019, se han presentado a la UBPD 261 solicitudes individuales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y 463 acciones humanitarias que implican búsquedas colectivas. Asimismo, la entidad reporta la atención a 700 familiares que han sido asesorados en la búsqueda de sus seres queridos (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, 2019).

## A. Planeación y puesta en marcha de la UBPD

En octubre de 2017, con la designación por parte del Comité de Escogencia del SIVJRNR[111] de Luz Marina Monzón como directora de la UBPD, se inició la fase de diseño y planeación para la puesta en marcha de la entidad. Durante octubre de 2017 y enero de 2018 se desarrollaron una serie de discusiones con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el diseño institucional de la Entidad.

El 15 de febrero del año 2018, se expidieron los decretos 288[112], 289[113], 290[114] mediante los cuales se adopta: una estructura interna parcial de la UBPD conformada por 14 cargos, un sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de la UBPD y una planta de personal parcial de la UBPD, respectivamente. El 19 de febrero de ese mismo año se expide el Decreto 298 por medio del cual se efectúa el nombramiento de Luz Marina Monzón como directora general de la UBPD, y el día 20 de febrero de 2018 se llevó a cabo el acto de posesión.

En relación con el diseño y puesta en marcha de la UBPD, la Procuraduría destaca los siguientes aspectos: i) el trabajo de coordinación y asesoría con la oficina del Función Pública; ii) el desarrollo de mecanismos de participación y articulación con las organizaciones de víctimas de desaparición y familiares que tienen seres desaparecidos, iii) la delimitación de las acciones que llevaría a cabo la entidad y su objetivo de intervención, iv) la definición de las características técnicas requeridas para las personas que harían parte de la institución y las necesidades para su contratación, entre otras.

En este sentido, la Procuraduría reconoce que el trabajo de planeación y diseño institucional tuvo como una de las bases fundamentales la participación y el reconocimiento de la experiencia de los familiares y allegados de las víctimas.

Asimismo, dadas las características y mandato de la entidad, se reconocen avances en la definición de los procesos y procedimientos de la Unidad en torno a las fases de recolección,

---

[111] Decreto Ley 587 de 2017, Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.
[112] Decreto 288 de 2018, Por el cual se establece parcialmente la estructura de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).
[113] Decreto 289 de 2018, Por el cual se establece el sistema especial de nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos públicos de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).
[114] Decreto 290 de 2018, Por el cual se establece la planta de personal parcial de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD).

organización y análisis de la información, la localización, la identificación o prospección y recuperación, el reencuentro o entrega digna de los restos.

Frente a los avances en la construcción de un Plan Nacional de Búsqueda y de los planes regionales de búsqueda, entendidos, como una ruta de navegación estratégica para la búsqueda de las personas víctimas de este flagelo, la entidad reportó la definición de las fases para el diseño y puesta en marcha del Plan Nacional: preparación, diseño, formulación y aprobación y el proceso de elaboración. Asimismo, la Unidad estimó necesario el diseño de un documento metodológico de diálogo e interlocución con distintos actores en el proceso de formulación que les permitan contar con los soportes de información sobre los que se diseñará el PNB.

A la fecha, al Unidad reportó el trabajo conjunto en la definición de una metodología para la formulación del Plan Nacional con la Comisión de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas, no obstante, dada su importancia, la Procuraduría considera necesario avanzar de forma prioritaria en la formulación del Plan Nacional y de los planes regionales.

Por otra parte, conforme a lo establecido en los artículos 20 a 24 del Decreto Ley 589 de 2017, mediante el cual se organiza la UBPD, se conformará un Consejo Asesor, integrado por miembros de entidades del Estado y representantes de organizaciones de víctimas de secuestro y desaparición forzada, así como de organizaciones civiles con especialidad técnico forense. Al Consejo Asesor le corresponde asesorar y acompañar a la entidad en asuntos relacionados con su mandato. En este sentido, a la fecha la Procuraduría tiene conocimiento sobre algunos de los avances frente a la metodología para proceso de escogencia de los representantes de las organizaciones de víctimas. No obstante, no se ha definido la metodología y tampoco se ha iniciado el proceso para la escogencia de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

## B. Universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y capítulo especial del Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas

El Acuerdo Final establece que la Unidad deberá recolectar toda la información necesaria para establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. No obstante, a la fecha no hay información unificada que permita establecer el universo de personas desaparecidas.

Sobre acceso a las fuentes de información que serán analizadas para establecer dicho universo, y en general para el desarrollo de su mandato, la Unidad reportó a la Procuraduría, la suscripción de convenios de intercambio y entrega de información con:

i) el CNMH, cuya base de datos contiene 83.036 registros de personas desaparecidas, 38.357 casos de secuestros de los cuales, 333 casos fueron registrados como personas desaparecidas, 17.895 registros de reclutamiento forzado, 154 de los cuales fueron reportados como desaparecidos;

ii) el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses (INMLCF), que dio acceso a la Unidad, al Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) y que reportó 144.606 registros de personas reportadas como desaparecidas, de las cuales 98.696 personas continúan desaparecidas;

iii) la UARIV, con quien la Unidad firmó un acuerdo de intercambio de información a través del cual, ambas entidades se comprometen a intercambiar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y a apoyar y mantener la divulgación y aplicación de los principios de confidencialidad, salvaguarda y reserva de la información que se están disponiendo a través del intercambio de información en la Red Nacional de Información. En este sentido, según lo dio a conocer la entidad a la Procuraduría, la UARIV proporcionó a la UBPD usuarios de consulta individual y masiva al sistema de información VIVANTO, el cual cuenta con información de aproximadamente 8.700.000 víctimas. Asimismo, se proporcionó acceso a la Unidad a los registros digitalizados de los relatos proporcionados por las víctimas a través del Sistema de Reparación Administrativa de Víctimas (SIRAV), que contienen aproximadamente 17 millones de relatos.

iv) La Fiscalía General de la Nación, con quien la UBPD suscribió un convenio de cooperación.

v) A la fecha la UBPD se encuentra gestionando convenios de intercambio y acceso a la información con la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Defensoría del Pueblo y el IGAC.

v) Durante la audiencia de rendición de cuentas, se conoció que la UBPD avanzó en la suscripción de convenios con las Fuerzas Militares, el Ministerio de Salud, el CICR, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones de derechos humanos para Colombia y las FARC.

La Procuraduría reconoce los avances de la entidad frente a la suscripción de convenios de información, necesarios para el conocimiento de los casos que han sido denunciados o informados a la institucionalidad, así como para el establecimiento del universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

Sobre el establecimiento del Capítulo Especial del Registro Nacional de Personas dadas por desaparecidas, entendida como la herramienta que incluirá toda la información que se tenga del universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la UBPD, reportó la realización de dos reuniones con el INMLCF que tuvieron como objetivo, identificar las necesidades para su creación y las características que debe tener dicho registro. Adicional se puso

en conocimiento de la Procuraduría, el inició de una etapa contractual de una consultoría que tiene por objetivo implementar componentes de intercambio de información con entidades públicas.

En este sentido, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia del establecimiento del capítulo en el entendido que las cifras representan un medio para abordar la realidad e identificar y medir el fenómeno (CNMH, 2014). Por estas razones se considera indispensable avanzar con agilidad en el establecimiento del capítulo, lo que impactará positivamente en el desarrollo de las acciones humanitarias en relación con la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas.

## C. Despliegue territorial

La entidad estableció una serie de criterios para el inicio de su despliegue territorial a saber: i) número de personas reportadas en la base de datos del CMH, ii) presencia de entidades del SIVJRNR y iii) presencia de actores institucionales y organizaciones de familiares en busca de sus seres queridos. Con base en esos criterios se fijaron 17 municipios sede, de los cuales se encuentran en funcionamiento: Barranquilla, Sincelejo, Apartadó, Rionegro, Barrancabermeja, Cúcuta, Villavicencio, San José del Guaviare, Puerto Asís y Cali. Asimismo, se proyectan sedes de la unidad en: Florencia, Yopal, Montería, Arauca, Quibdó, Ibagué y Bogotá.

En relación con los lugares en donde aún no hay sedes de la UBPD y se requieren acciones de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas, la entidad aseguró, durante la primera audiencia pública de rendición de cuentas, que los equipos están en capacidad de hacer despliegue móvil a los lugares en donde se considere que la intervención sea pertinente. Asimismo, la entidad reconoció que buscará realizar alianzas con procesos organizativos de la sociedad civil que fortalecen los planes de búsqueda.

La Procuraduría destaca la puesta en marcha de un instrumento piloto en dos regiones del país, Nariño y Norte de Santander, para realizar procesos de prospección e impulsar la identificación de 2.100 cuerpos.

## D. Participación de las víctimas

En febrero de 2018, durante el proceso de conformación, la UBPD reportó a la Procuraduría, el desarrollo de dos eventos en los que se discutieron preguntas claves en torno a la labor de la entidad y los desafíos y experiencias en la búsqueda de personas dadas por desaparecidas. Estos primeros espacios de encuentro entre instituciones, víctimas y expertos fueron denominados: “Intercambio de Experiencias en la Implementación de Entidades e Instancias de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas” y el encuentro público de la revista Semana fue titulado: “La búsqueda de los desaparecidos en los procesos de verdad”. Ambos fueron financiados con recursos de cooperación internacional.

Asimismo, durante 2018, la UBPD realizó encuentros con las familias que están en búsqueda de sus seres queridos en las ciudades de Bogotá, Sincelejo, Montería, Cúcuta, Barrancabermeja, Villavicencio, Buenaventura y Mocoa. En estos espacios participaron 178 familiares de víctimas de 15 departamentos de país (131 mujeres y 43 hombres), así como la institucionalidad local.

Según la entidad, estos encuentros se diseñaron para lograr un entendimiento y comprensión de las experiencias, necesidades y expectativas de los familiares de las personas dadas por desaparecidas, así como la identificación de experiencias, barreras y aprendizajes en los procesos de búsqueda y la socialización de modelos operativos de la UBPD (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, 2019), dando especial relevancia a la experiencia que tienen los familiares y allegados de las personas desaparecidas.

De igual manera, entre mayo a junio de 2018, la UBPD desarrolló una serie de diálogos con familiares y allegados de personas dadas por desaparecidas en situación de exilio, en los cuales se analizaron las posibles vías para su participación y contribución en el proceso de búsqueda humanitario. Dichos espacios constituyeron una primera fase de escucha y comprensión de las necesidades de los familiares de las personas que están en búsqueda de sus seres queridos y tuvieron como objetivo: i) generar un intercambio pedagógico entre la UBPD y los familiares de las víctimas, y generar expectativas realistas frente a la labor de la unidad, ii) identificar experiencias de búsqueda de las personas desaparecidas desde sus familiares, iii) identificar mecanismos de comunicación y redes de intercambio de información (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, 2019)

Asimismo, a junio de 2019, la UBPD reportó que 10 organizaciones de familiares y de la sociedad civil le entregaron información sobre personas dadas por desaparecidas en los departamentos de Cundinamarca, Casanare, Arauca, Guaviare, Antioquia, Valle del Cauca, Meta, Caldas, Magdalena, Norte de Santander, Cauca y Nariño. Dicha información está relacionada con personas víctimas de desaparición forzada, reclutamiento y secuestro.

En este sentido, la Procuraduría destaca los avances en relación con la generación de confianza con las familias de las personas que se encuentran desaparecidas y la construcción articulada de las fases del proceso de búsqueda y localización de personas desaparecidas con ocasión del conflicto armado[115]. Asimismo, reconoce que el diseño de mecanismos de interacción de las víctimas en las distintas fases del proceso contribuye en gran medida a la satisfacción de sus derechos.

[115] La implementación de las acciones de la UBPD fue definida en tres fases: i) fase de recolección, análisis y contexto de la información y localización, ii) fase de contacto con personas vivas o prospección y recuperación de cuerpos/fase de identificación, y iii) fase de entrega digna o reencuentro.

Sobre el acceso de los familiares en búsqueda de sus seres queridos desaparecidos a la Unidad, la Procuraduría destaca los mecanismos que la entidad ha dispuesto para facilitar su acceso, entre los que se destacan: el contacto vía telefónica o la puesta en marcha de una página web a través de la cual los familiares entran en contacto con la entidad.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Procuraduría considera que la creciente situación de inseguridad en los territorios objeto de intervención de la UBPD representa un obstáculo para el cumplimiento del mandato de las instituciones del SIVJRNR. En este sentido, la Procuraduría comparte el análisis del Instituto Kroc en el cual se destaca que la degradación de las condiciones de seguridad en varios territorios del país que dificulta la presencia de las entidades del Sistema en esos territorios y desincentiva la participación de los individuos y organizaciones en estos mecanismos.

## E. Aportes de los actores que participaron en el conflicto a la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas

Respecto de la contribución con información humanitaria para la búsqueda, la UBPD reportó que 10 actores que participaron en el conflicto armado manifestaron interés de aportar información sobre personas desaparecidas. En este sentido, se requiere avanzar en el desarrollo de acciones concretas que faciliten los aportes de información por parte de los actores que participaron en el conflicto armado y que tengan información relevante para la localización de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado.

Al tratarse de contribuciones e información relevante para la búsqueda, la Procuraduría evidencia la importancia de que la UBPD y la JEP desarrollen lineamientos frente a la ruta de contribución de información a la Unidad, según lo estipulado en la normatividad vigente respecto del régimen de condicionalidad y la interacción entre los componentes del Sistema.

En este sentido, la Procuraduría reitera lo descrito en el capítulo anterior, frente a la importancia que tienen los aportes de información al proceso de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado de los actores que participaron en el mismo, como una de las interacciones fundamentales de los componentes del Sistema. Dichas acciones contribuirán al restablecimiento de la dignidad de las víctimas del conflicto armado, y particularmente para la UBPD, constituyen una fuente de información fundamental para el cumplimiento de sus objetivos.

## I. Presupuesto

Para la vigencia fiscal 2019, mediante la Ley de Presupuesto General de la Nación No. 1940 de 2018, se asignaron a la UBPD $ 81.661 millones distribuidos en: i) funcionamiento $ 33.332 millones y ii) inversión $ 48.329 millones.

Según la entidad, el Plan de Acción previsto para la vigencia 2019 de la UBPD, se formuló con base en la asignación y disponibilidad de los recursos anteriormente relacionados. Sin embargo, es importante precisar que los recursos de funcionamiento permiten contar con el 30% de la planta de personal prevista para la vigencia 2018, de acuerdo con la gradualidad prevista en el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 1395 de 2018[116]. No obstante, a la fecha no han sido asignados los recursos necesarios para proveer el 50% restante de la planta de personal de acuerdo con el citado Decreto, según lo informó la entidad.

La UBPD requiere recursos para brindar estabilidad a los funcionarios técnicos que tendrán a cargo las labores de búsqueda en los territorios, de acuerdo con el mapa de procesos de la entidad, así como la atención y orientación a los familiares de las víctimas de la desaparición. En este sentido, la Procuraduría manifiesta su preocupación frente a las limitaciones presupuestales para proveer el 50% de la planta de personal de acuerdo con los recursos asignados por funcionamiento para la vigencia 2019. Esta preocupación es reiterada en los informes de implementación sobre el acuerdo de paz (Informe 3, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019 y CINEP/PPP-CERAC, 2019)

## J. Relacionamiento con las entidades del SIVJRNR

En relación con la articulación de la UBPD con los demás componentes del SIVJRNR, la entidad reportó la realización de reuniones periódicas y jornadas de planeación de los equipos técnicos para poner en común temas estratégicos y proyectar un plan de acción del Sistema.

Específicamente, en noviembre de 2018 se llevó a cabo una reunión con los presidentes y directivos de las tres entidades que conforman el sistema. Según la unidad, en este encuentro se identificaron las siguientes líneas de acción conjunta: i)) incidencia política; ii) cooperación internacional; iii) participación y despliegue territorial; iv) protección y seguridad; v) acciones pedagógicas y comunicativas; vi) enfoques diferenciales; vii) mecanismos de acceso y gestión de la información.

Por otra parte, la entidad no reportó avances frente al desarrollo de acciones de articulación entre la UBPD y la UARIV y el MinSalud en lo relacionado con la orientación y atención sicosocial a los familiares de las personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado. En este sentido se hace necesario generar articulación institucional para la atención sicosocial de los familiares de las personas dadas por desaparecidas.

[116] Decreto 1395 de 2018. Art 2. Parágrafo 2. La provisión de los empleos se efectuará atendiendo la facultad nominadora y en forma gradual, en tres fases distribuidas de la siguiente manera: 30% en el año 2018, 50% en el año 2019 y 20% en el año 2020, de conformidad con las disponibilidades presupuestales y las respectivas apropiaciones presupuestales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Procuraduría hace un llamado para que los componentes del SIVJRNR fortalezcan y aceleren la implementación del plan de acción conjunto, a través de la pues en marcha de acciones estratégicas en los territorios, incluidas acciones de pedagogía para la participación informada y articulada de las víctimas en los territorios.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

Respecto de la puesta en marcha y funcionamiento de la UBPD, la Procuraduría reconoce los avances de la Entidad en relación con:

- El diseño y puesta en funcionamiento de la entidad teniendo como base la experiencia y aprendizaje de las organizaciones de víctimas.
- La definición y claridad metodológica frente a la definición de las fases de la búsqueda y localización de personas o restos de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado.
- La suscripción de convenios de intercambio de información que constituyen un insumo fundamental para el establecimiento del registro único de personas dadas por desaparecidas y en general para el desarrollo efectivo del mandato de la Unidad. Con base en la información aportada por la entidad para la construcción de este informe, la entidad reportó la suscripción de convenios de intercambios de información con el CNMH, el INMLCF, la UARIV y la Fiscalía General de la Nación, entre otras instituciones
- En relación con los avances en el despliegue territorial, la UBPD avanzó en:
    - La definición y puesta en marcha de 17 sedes en municipios priorizados por el número de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, la presencia de organizaciones y familiares que están en la búsqueda de sus seres queridos.
    - La puesta en marcha de instrumento piloto en Nariño y Norte de Santander, para realizar procesos de prospección e impulsar la identificación de 2.100 cuerpos.
- Frente a la participación de las víctimas, la UBPD ha realizado:
    - Encuentros y diálogos nacionales y regionales con víctimas, que tuvieron como objetivo lograr un entendimiento y comprensión de las experiencias, necesidades y expectativas de los familiares de las personas dadas por desaparecidas, dando especial relevancia a la experiencia que tienen los familiares y allegados de las personas desaparecidas.

- Asimismo, 10 organizaciones de la sociedad civil han entregado información a la entidad sobre personas dadas por desaparecidas en de Cundinamarca, Casanare, Arauca, Guaviare, Antioquia, Valle del Cauca, Meta, Caldas, Magdalena, Norte de Santander, Cauca y Nariño.
- Sobre el acceso de los familiares en busca de sus seres queridos desparecidos, la Unidad dispuesto de herramientas de contacto telefónico y página web, a través de las cuales los familiares entran en contacto con la entidad.

Por otra parte, en relación con las dificultades, la Procuraduría evidenció:

- La importancia de avanzar en el establecimiento del Capítulo Especial del Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado, así como en la construcción del Plan Nacional de Búsqueda y de los Planes Regionales de Búsqueda, que deberán estar formulado a finales del 2019.
- Demoras en el proceso de conformación del Consejo Asesor.
- Que las condiciones de seguridad en los territorios afectan la participación de las víctimas y el trabajo de la Unidad.
- Sobre la contribución de información de los actores que participaron en el conflicto armado y que tengan información relevante para el proceso de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas, se destaca la importancia de avanzar en el desarrollo de acciones concretas que faciliten dichos aportes de información.
- Asimismo, es importante destacar que, para consolidar el proceso de búsqueda, la UBPD requiere de recursos para brindar estabilidad de los funcionarios técnicos que tendrán a cargo las labores de búsqueda en los territorios, de acuerdo con el mapa de procesos de la entidad, así como la atención orientación a los familiares de las víctimas de la desaparición.
- Finalmente, y como se mencionó en el capítulo de análisis de la CEV, se hace un llamado para que los componentes del SIVJRNR fortalezcan y aceleren la implementación del plan de acción conjunto, y pongan en marcha acciones estratégicas en los territorios en función de la participación de las víctimas.

## B. Recomendaciones

En relación con los avances y dificultades identificadas en el apartado anterior, la Procuraduría en cumplimiento de su mandato, recomienda a las entidades competentes en la materia avanzar en las siguientes acciones:

- A la UBPD, avanzar de forma prioritaria en la formulación del Plan Nacional de Búsqueda.

- A la UBPD en coordinación con el INMLCF, avanzar con agilidad en el desarrollo de acciones concretas para el establecimiento del capítulo especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado.
- A la UBPD, avanzar en la activación del Consejo Asesor que congrega a la institucionalidad asociada a las funciones de la Unidad, así como a los delegados de las organizaciones y representes de las víctimas.
- A la UBPD, para que en coordinación con la fuerza pública y de policía, inicien acciones concretas para garantizar la seguridad y protección de las víctimas que participen en las actividades de la unidad, así como la seguridad de los servidores públicos.
- A la UBPD, priorizar acciones para incentivar aportes de información de los actores de conflicto que tengan información sobre la ubicación y localización de personas dadas por desaparecidas.
- A la UBPD y la JEP, desarrollar lineamientos frente a la ruta de contribución de información a la Unidad, según lo estipulado en la normatividad vigente respecto de régimen de condicionalidad y la interacción entre los componentes del Sistema.
- A MinHacienda, realizar la apropiación de los recursos destinados para la vigencia del año 2020, con el objetivo de garantizar la contratación de personal técnico para los territorios en donde se tiene priorizada la intervención humanitaria y extrajudicial de la UBPD.
- A las entidades del SIVJRNR, 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. Se sugiere, la articulación con personeros, defensores procuradores regionales y provinciales, con competencias en la orientación a las víctimas.

# Medidas de reparación integral para las víctimas

## Avances y dificultades

El Acuerdo de Paz prevé el fortalecimiento de la política para atención y reparación integral a víctimas, como uno de los pilares del SIVJRNR. La Ley 1448 de 2011 que fundamenta dicha política cuenta con una vigencia de 10 años que culminan en junio de 2021, sin que se hayan cumplido las garantías allí establecidas, ni las metas propuestas para su implementación conforme al CONPES 3726 de 2012. Después de 8 años de entrada en vigencia se evidencia que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas, la demanda ha superado la capacidad del Estado.

El PND 2018-2022 establece que este Gobierno deberá revisar y evaluar la efectividad de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y definir los criterios para determinar la renovación o actualización de la Política de Víctimas (Departamento Nacional de Planeación, 2019), 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. Frente a este punto, la Procuraduría insiste en la realización de un ejercicio serio de planeación que incluya el costeo para implementar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a que tienen derecho las víctimas del conflicto armado.

La Procuraduría, en el marco de la Comisión de Monitoreo y Seguimiento a la Ley de Víctimas - CSMLV, 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 donde se presenta un análisis sobre la implementación de la política de acuerdo al artículo 201 de la Ley 1448 de 2011. El Sexto Informe de la CSMLV fue entregado y publicado al mismo tiempo que el presente informe, razón por la cual se sugiere consultarlo para conocer en mayor detalle el seguimiento y las recomendaciones presentadas frente a las medidas, componentes y ejes transversales de esta política.

Particularmente, en este aparte se retomarán algunas de las conclusiones presentadas en el Sexto Informe de la CSMLV con relación a reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos y reparación a víctimas en el exterior. Se presentarán también los avances y dificultades encontrados en 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.

## A. Fortalecimiento de medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011

En el Acuerdo de Paz se fortalecieron específicamente las siguientes medidas: reparación colectiva, rehabilitación psicosocial, retornos, y reparación a víctimas en el exterior.

### A.1. Reparación colectiva

El Acuerdo de Paz estableció el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva, garantizando que los planes y programas de la Reforma Rural Integral contaran con un enfoque reparador. En esta vía, se acordó que los PDET incorporarán los 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. Es importante resaltar que, si bien a la fecha solo seis sujetos han cerrado su proceso con la implementación de sus Planes de Reparación Colectiva, la nueva meta propuesta por el Gobierno Nacional en el PND propone llegar e a 140 sujetos de reparación colectiva con su plan implementado.

Actualmente, se encuentran en esta ruta de reparación 669 sujetos colectivos. De estos, 306 se encuentran en municipios PDET. Si bien en el proceso de formulación de los PATR no se tuvieron en cuenta todos los planes de reparación colectiva adoptados, se resalta que la ART reportó que en los 13 PDET que se habían firmado a marzo 31 de 2019, se encuentran 1.066 iniciativas relacionadas con medidas contenidas en Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC, lo que corresponde a un 29% del total de medidas de reparación, por lo que se espera que en el cuatrienio 2018-2022 se presenten avances significativos en la implementación de los PIRC en las zonas PDET. Para un análisis más profundo de este punto ver la sección correspondiente a los PDET.

Particularmente, frente al fortalecimiento de los 11 sujetos nacionales[117], se ha reportado que 5 de ellos cuentan con PIRC y presentan avances en la implementación de medidas, destacándose el caso de REDEPAZ, con 82%. Sin embargo, no se identificaron avances significativos en la ruta de los otros 6 SRC, a pesar de haber sido incluidos en el RUV hace más de 4 años en la mayoría de los casos. Conforme al PMI, la UARIV reportó que en 2018 cumplió la meta establecida, pues 10 Organizaciones, Movimientos y/o grupos de incidencia nacional lograron ser fortalecidos como medida de reparación colectiva contempladas en cada uno de sus PIRC.

Se resalta la Resolución 948 del 5 de septiembre de 2017, "Por la cual se establecen los lineamientos para la implementación de acciones de fortalecimiento organizativo de los Planes Integrales de

[117] Los SRC nacionales identificados son: ANMUCIC Nacional, ANUC, ASFADES, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos Unidad y Reconstrucción – ANUC UR, Concejales y diputados, IPC, Organismos de Acción Comunal, Partido Comunista Colombiano, Periodistas, REDEPAZ y Movimiento sindical.

Reparación Colectiva de organizaciones sociales y políticas y de grupos por parte de la Unidad para las Víctimas", la cual promueve la implementación de medidas de algunos de los SRC nacionales.

Adicionalmente se resalta que tanto en La ley 1941 de 2018, por la cual se prorroga la Ley de orden público, como en el PND, se establece que en la Hoja de Ruta Única deberán articularse los PIRC con los PATR.

La Procuraduría advierte que el cumplimiento de la meta propuesta por el Gobierno dependerá de la superación de los cuellos de botella que se presentan en la ruta de reparación colectiva, pues a dos años de que termine la vigencia de la Ley 1448 de 2011, el 50% de los sujetos están en la etapa de identificación, la primera de las seis previstas en la ruta. Entre los cuellos de botella identificados 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, (v) Debilidades en la Estrategia de Corresponsabilidad.

## A.2. Rehabilitación psicosocial

El Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición no ha sido aprobado formalmente. El MinSalud ha informado que inició su construcción desde agosto de 2016 y en julio de 2018, en el Subcomité Nacional de Medidas de Rehabilitación del SNARIV, presentó una propuesta con las siguientes Líneas: i) Recomendaciones para la incorporación del Enfoque Psicosocial en los mecanismos del SIVJRNR, ii) Fortalecimiento de la Oferta Vigente de atención psicosocial y salud integral; iii) Estrategias psicosociales para la convivencia, la reconciliación y la no repetición. Se conoce que se ha establecido una partida presupuestal para su implementación, pero aún no se cuenta con tiempo suficiente para evaluar sus resultados. Tampoco es claro como este Plan complementa los esfuerzos de la CEV, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

Actualmente, la implementación de esta medida de reparación se materializa través del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a las víctimas - PAPSIVI en cabeza del MinSalud, y la Estrategia de Recuperación Emocional (ERE), como una estrategia complementaria a cargo de la UARIV.

El Gobierno Nacional reportó que, en el pasado cuatrienio 530.670 personas recibieron atención psicosocial, lo que corresponde a una ejecución del 111% de la meta prevista en el PND 2014-2018. Si esta atención se compara con la meta definida en el CONPES 3726, de 913.000 para el año 2021, se puede afirmar que se ha logrado un avance del 58%. Sin embargo, si se contrasta la población atendida con el universo estimado de víctimas para atención psicosocial, que corresponde a 3.472.453 según lo proyectado por la Red Nacional de Información (RNI) se evidencia que este avance es tan solo de 13% y falta un alto porcentaje de víctimas por atender (Unidad para las Víctimas, 2018).

Ahora, teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz establece que el Gobierno Nacional se compromete a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, preocupa a la Procuraduría que la meta establecida para el siguiente cuatrienio es de 1.152.999 víctimas, partiendo de una línea base de 692.999 personas. Esto implica que se atenderán 460.000 personas más, un número menor a la meta establecida para el cuatrienio anterior y que no se compadece con el universo estimado de víctimas que esperan esta atención.

Adicionalmente, los datos de cobertura muestran una concentración de implementación del PAPSIVI en zonas urbanas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales dispersas. A la fecha existen departamentos en donde, a pesar de tener población víctima incluida en el RUV no han contado con oferta en atención psicosocial. Al respecto, el MinSalud manifestó acoger la recomendación hecha por la CSMLV en el Quinto Informe, en el sentido de realizar un diagnóstico de la población víctima residente en zonas rurales; sin embargo, a la fecha no se evidencia la implementación de estrategia alguna para obtener información que permita atender esta población.

En cuanto a mejorar la calidad del PAPSIVI, la Procuraduría destaca la expedición y socialización de la "Guía para la Territorialización de la Medida de Rehabilitación", la cual constituyó, en 2018, un adelanto en la definición de funciones y la coordinación de acciones de los actores locales del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Asimismo, el diseño e implementación de instrumentos para el seguimiento y registro de la percepción de recuperación de las víctimas constituye un paso hacia la obtención de información que debe ser aprovechada en el perfeccionamiento, tanto de las sesiones de atención como de los espacios de socialización y validación del PAPSIVI, con participación de las víctimas del nivel departamental y municipal.

La Procuraduría reseña la urgencia de procesar y analizar la información que actualmente se tiene producto de la aplicación de estos instrumentos de monitoreo,[118] ya que a la fecha no se han analizado los registros de percepción de recuperación de víctimas, lo cual no permite estimar el alcance de la rehabilitación psicosocial en el marco de la reparación.

## A.3. Procesos colectivos de retornos

Conforme al Acuerdo de Paz, 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 (Mesa de Conversaciones, 2016). En este sentido, en el PND 2018-2022 se evidencia una meta ambiciosa de 2.986.275 víctimas

[118] Se trata de un cuestionario con preguntas de corte cualitativo que indaga acerca de la percepción de cambio como resultado de la atención psicosocial brindada a las víctimas.

retornadas, reubicadas o integradas localmente (Departamento Nacional de Planeación, 2019). Esta meta supera ostensiblemente la de cuatrienios anteriores y puede ser considerada como un avance; sin embargo, constituye en sí misma un reto para el Gobierno en perspectiva de la estabilización socioeconómica, restablecimiento de derechos y cesación de la vulnerabilidad acentuada de la población víctima de desplazamiento forzado.

Preocupa especialmente a la Procuraduría que se ha evidenciado baja capacidad institucional en el acompañamiento de los retornos. La oferta institucional sigue siendo insuficiente tanto en esquemas especiales de acompañamiento como otros programas que contribuyen a la estabilización socioeconómica de los hogares desplazados. Se advierte que el PND plantea estrategias que no muestran un impacto real frente lo que requieren las víctimas la sostenibilidad de sus procesos de retorno o reubicación, pues no se cuenta con metas definidas para garantizar el derecho a la vivienda de la población víctima y la política de generación de ingresos continúa sin reformularse. De esta forma, se necesita un esfuerzo institucional superior para lograr la meta establecida en el PND 2018 – 2022 en materia de retornos y lo previsto en el Acuerdo de Paz.

La UARIV reportó 289 planes de retorno formulados para el 15 de marzo de 2019, de los cuales preliminarmente, 79 coinciden con zonas PDET y cuentan en los PATR con 1.856 medidas o acciones asociadas al proceso de retorno, algunas de ellas coincidentes con procesos de reparación colectiva. Estos Planes también deben ser articulados en el marco de la Hoja de Ruta Única con los PDET y los PATR.

Teniendo en cuenta las complejidades que representa la articulación institucional en estos procesos, la Procuraduría insiste en la importancia fortalecer los procesos de coordinación y destaca la obligación de las entidades del SNARIV, tanto territoriales como del nivel nacional, para que conforme a los principios de corresponsabilidad garanticen la disponibilidad de recursos que permita la integralidad de las estrategias de acompañamiento y la implementación de las medidas de estabilización necesarias para la sostenibilidad de los retornos y reubicaciones.

## A.4. Reparación a víctimas en el exterior

La UARIV reportó que se encuentran incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV 25.198 víctimas connacionales, ubicadas principalmente en Ecuador, Chile, Venezuela, Canadá y España. Actualmente, estas víctimas pueden acceder a las medidas de satisfacción, restitución de tierras indemnización administrativa y retornos.

En cuanto al derecho al retorno que debe ser “acompañado y asistido”, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Paz, la Procuraduría manifiesta su preocupación frente a las siguientes dificultades:

- La ausencia de recursos, fuentes de financiación y criterios de priorización y asignación que permitan viabilizar el retorno a través del pago de tiquetes a las familias que no cuentan con medios económicos para su regreso a Colombia, se convierte en una barrera para acceder a este derecho.
- A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para atender a las víctimas connacionales que deciden retornar, persisten falencias en la sistematización de la información de las víctimas en el exterior. La UARIV no suministró la información actualizada del universo (por persona) de retornos acompañados desde el exterior, pese a encontrarse la información de la composición de los grupos familiares en las actas de voluntariedad suscritas por los solicitantes, las cuales debieron verificarse. Esto constituye un cuello de botella para el acompañamiento y atención adecuada a las víctimas connacionales que se encuentran en procesos de retorno y reubicación.
- Existe una brecha considerable entre el número de víctimas connacionales que han accedido a Esquemas Especiales de Acompañamiento para el retorno luego de su llegada al país, frente a las solicitudes de retorno recibidas por la UARIV, desde el año 2013 a marzo de 2019.

La Procuraduría ha observado que la desinformación; la insuficiencia de recursos, los retrasos para recibir la indemnización; el alto número de solicitudes no incluidas en la Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, las demoras en las distintas etapas del proceso de restitución; las deficiencias en la atención y seguimiento a los retornos; la brecha entre la oferta y la demanda de Esquemas Especiales de Acompañamiento, la oferta de reparación limitada y el reducido andamiaje institucional, se convierten en problemáticas permanentes que se agudizan para los connacionales debido a su ubicación geográfica.

## B. Actos tempranos de responsabilidad colectiva

El Acuerdo de Paz establece que el Gobierno Nacional apoyará la realización de actos de reconocimiento y de contrición en los cuales el Gobierno, las FARC-EP y diferentes sectores de la sociedad que puedan haber tenido alguna responsabilidad en el conflicto, reconozcan su responsabilidad colectiva por el daño causado y pidan perdón.

> Los actos colectivos serán formales, públicos y solemnes, y se llevarán a cabo tanto en el ámbito nacional como en el territorial. Los coordinadores deberán propiciar que los actos respondan a las expectativas de las víctimas del conflicto y de las comunidades; que eviten la revictimización y empoderen a las víctimas; y que contribuyan a sentar las bases del trabajo de promoción de convivencia y no repetición que desarrollará la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Mesa de Conversaciones, 2016).

De acuerdo al PMI estos actos tempranos deben realizarse entre 2017 y 2019, siendo la UARIV la responsable de cumplir con el porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad. Sin embargo, preocupa a la Procuraduría que, al requerir a esta entidad frente al cumplimiento de este indicador, esta respondiera que corresponde a la Conferencia Episcopal y Dispaz la coordinación de los actos tempranos de reconocimiento. Indica la UARIV, que solo orienta técnicamente, la realización de estos actos suministrando la información necesaria, lo que implica realizar acciones de sensibilización[119].

En este orden de ideas, la UARIV informó que en 2016 acompañó los espacios preparatorios de tres actos: i) Comunidad de Bojayá (Chocó), ii) Comunidad La Chinita (Apartadó, Antioquia), y iii) Familiares de diputados del Valle (Cali), bajo la coordinación de la OACP, entidad que no le ha solicitado apoyos en 2018 y 2019.

Por su parte, la OACP insistió que la UARIV asumió formalmente el liderazgo para la realización de los actos de reconocimiento de responsabilidad, en tanto está a la cabeza de la estrategia de reparación prevista en el Acuerdo Final[120] y por lo tanto, los actos realizados en 2016 y 2018 contaron con el apoyo de dicha entidad. En complemento a los tres actos enunciados por la UARIV, la OACP informó sobre los casos y agregó tres más: iv) Unión Patriótica, v) Club El Nogal (Bogotá), y vi) Caso Oscar Orlando Bueno Bonnet (Saravena – Arauca).

Adicionalmente, la OACP reportó tres casos cuyo proceso de reconocimiento de responsabilidad está en curso: i) Masacre de Nueve Concejales de Rivera (Huila), ii) Masacre Pueblo Awá en Barbacoas (Nariño), y iii) Toma de Mitú por parte de las FARC-EP (Vaupés). También informó sobre cuatro actos de reconciliación y contribución a la reparación: i) Masacre El Placer (Putumayo), ii) "Encontrémonos por la reconciliación" en Remedios (Antioquia), "Acto de Visibilización del Sector Religioso como Víctima del Conflicto Armado, Un Paso a la Reconciliación" en Mesetas (Meta), y iv) "Encontrémonos por la reconciliación" en Anorí (Antioquia).

La Procuraduría advierte una falta de articulación entre la UARIV y la OACP que afecta el apoyo del Gobierno Nacional en la realización de los actos de reconocimiento, en los términos del Acuerdo de Paz. Asimismo, alerta dificultades en el cumplimiento del PMI, pues el desconocimiento por parte de la entidad responsable en el reporte del indicador, incide negativamente en la interlocución con los actores interesados en la realización de estos actos. Tampoco se evidencia la contribución de estos actos al trabajo de la CEV y su articulación con la misma, así como con las medidas de satisfacción previstas en algunos planes de reparación colectiva.

[119] Comunicación remitida a la Procuraduría por la UARIV con radicado 2019720463946 de 2019.
[120] Comunicación remitida a la Procuraduría por la OACP con radicado OFI 19 – 00062078 de 2019.

## C. Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas

El Acuerdo de Paz previó 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. Por ello, dispuso que se adelantara un proceso amplio de participación con el fin de poner en marcha los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para: adecuar la Política a lo acordado en el sub-punto de reparaciones; garantizar la articulación con la implementación de los planes y programas a nivel local e interinstitucional que se deriven de la firma del Acuerdo Final; superar las dificultades y aprovechar las oportunidades que supone el fin del conflicto; y hacer los ajustes a las prioridades de ejecución de recursos, a los planes de ejecución de metas, y a los criterios de priorización poblacional y territorial para su ejecución (Mesa de Conversaciones, 2016).

En este proceso el Gobierno Nacional reportó la realización de 30 ejercicios participativos, entre encuentros con actores clave y reuniones con autoridades públicas, a nivel nacional, departamental y municipal, orientados a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública en cuestión, enfocados a garantizar su armonización con las directrices del Acuerdo Final. 3.049 personas participaron de este proceso en 2017, en los diferentes eventos municipales y regionales realizados en los lugares con mayor presencia de esta población;[121] también se realizó un evento en Quito para las víctimas que se encuentran en el exterior, un Gran Encuentro Nacional, encuentros con entidades nacionales del SNARIV y un espacio de participación *on line*. Según Min Interior, el espacio generó un encuentro de gran magnitud entre víctimas organizadas y no, con defensores de Derechos Humanos, academia, entes de control, gobiernos extranjeros, iglesia, y autoridades locales y nacionales (Ministerio del Interior, 2018).

En conclusión, de las más de 2.000 propuestas recibidas se analizaron y se propusieron ajustes agrupados en tres categorías: i) normativos, ii) al diseño institucional y componentes de la política, iii) los protocolos y procedimientos administrativos. De acuerdo a los productos establecidos en el PMI, el Gobierno Nacional ya entregó el "Informe de análisis sobre el amplio proceso participativo" y elaboró un "Documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas".

A pesar de lo anterior, la Procuraduría advierte que con la realización del proceso participativo no se cumplió realmente lo establecido en el Acuerdo de Paz, pues la modificación normativa

[121] Los eventos se realizaron en 13 ciudades de Colombia: Popayán, Florencia, Mocoa, Ciénaga, Arauca, Apartadó, Cúcuta, Medellín, Villavicencio, Cartagena, Santa Marta, Cali y Bogotá.

esperada se limitó a ajustes operativos que mediante resolución interna fueron adoptados por la UARIV y que no necesariamente se generaron con ocasión del Acuerdo de Paz. Advierte que los ajustes a la política fueron menores en relación con lo allí previsto y con la expectativa generada en las víctimas que hicieron parte del proceso.

En este sentido, se espera que el producto del 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.

## D. Articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR

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 de la política para víctimas a cargo de las entidades del SNARIV. En este sentido, la UARIV ha informado la realización de los siguientes espacios de articulación con las entidades del Sistema:

- En 2017 se generó un espacio con la presidenta de la JEP y algunos Magistrados quienes se encargarían de redactar la ley de procedimiento y el reglamento interno de dicha entidad, allí se expresó la importancia de las elecciones aprendidas que se tuvieron en los procesos de Justicia y Paz y la participación de las víctimas.
- Por ello desde la Unidad para las Víctimas se construyó un documento con recomendaciones para ser tenido en cuenta en la redacción de dichos documentos.
- Tras varios espacios técnicos en el 2018 se firmó acuerdo de intercambio de información con la JEP, CEV y UBPD.
- El día 20 de marzo de 2019 Desayuno de trabajo con la JEP y la CEV en el que se acordaron las temáticas abordar a través de mesas de trabajo.

Estas líneas temáticas son: i) gestión de información, ii) prevención, protección y seguridad, iii) étnico, iv) participación y despliegue territorial, v) pedagogía y socialización, vi) género vii) rehabilitación y atención psicosocial, viii) víctimas en el exterior, y ix) reparación integral.

Informó la UARIV que, desde el 2018 ha propiciado encuentros con las entidades del SIVJRNR con el fin de adelantar acciones de articulación. En este proceso, reportó que, con el objetivo de delimitar una ruta de trabajo conjunta, ya se han iniciado cinco de estas mesas de trabajo. Entre sus avances informaron la identificación de temas de articulación, la socialización de actividades que puedan requerir articulación, el intercambio de información y la socialización de las competencias de cada entidad. No obstante, se entiende que estos espacios se suspendieron desde mayo de 2019, para que las entidades del SIVJRNR determinen su continuidad. Particularmente, la Procuraduría destaca el esfuerzo de articulación promovido por la UARIV y la expedición de la Resolución 4237 de 2018 en donde se establecen lineamientos internos de articulación con las entidades del SIVJRNR

relacionados con el intercambio de información y la respuesta de requerimientos de la JEP. No obstante, advierte que estos esfuerzos resultan insuficientes, toda vez que se limitan a la UARIV en su rol de ejecutora de algunas medidas de asistencia atención y reparación a víctimas, y excluye su responsabilidad como coordinadora del SNARIV.

Uno de los productos de esta articulación previstos en el Acuerdo de Paz es el Mapa de Victimización Individual y Colectiva. Al respecto, la UARIV indicó avances en su desarrollo conceptual, específicamente, frente a: (i) la revisión del universo de víctimas, (ii) la definición del universo no incluido en el RUV y que por lo tanto no cuenta con ruta de reparación integral, (iii) la exploración de las fuentes de información disponibles, (iv) la definición de la herramienta para la visualización del Mapa, a través del visor geográfico de la RNI y (v) la implementación de la metodología de perfiles de victimización frente algunos hechos victimizantes. Se espera contar para 2021 con 46 fichas de victimización que componen este Mapa.

La Procuraduría recuerda que conforme al Acuerdo, este mapa de victimización, individual y colectivo, deberá realizarse en coordinación con las entidades del SIVJRNR, pues servirá como fuente de información e instrumento de reconocimiento y memoria, de hechos cometidos con ocasión del conflicto que no estén dentro del universo de víctimas objeto de registro en el Programa de Reparación Integral de Víctimas (Mesa de Conversaciones, 2016).

Adicionalmente, se ha identificado que las acciones para promover la participación de las víctimas en los mecanismos del SIVJRNR, a partir de los espacios previstos y fortalecidos en el marco de la Ley 1448 de 2011 han sido ocasionales. La UARIV indicó que ha servido de canal de comunicación, cuando se requieren delegados de la Mesa nacional de Participación Efectiva de Víctimas. A juicio de la Procuraduría, es importante una mayor comunicación entre la UARIV y los demás componentes del SIVJRNR para promover la participación, cuando sea procedente, de la mesa nacional y las mesas departamentales y municipales de participación.

La Procuraduría espera que la articulación entre el SNARIV y el SIVJRNR arroje resultados a favor de los derechos de las víctimas, conforme a lo previsto en el PND 2018-2022. Comparte el análisis realizado por el Gobierno Nacional, en el sentido de establecer que: “Las acciones en materia de verdad, justicia y reparación deben implementarse partiendo del reconocimiento de los esfuerzos ya recorridos por la institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011. Es necesario promover la complementariedad de esfuerzos e inversiones entre las entidades (.) SNARIV y los mecanismos de justicia transicional creados por el Acto Legislativo 01 de 2017” (Departamento Nacional de Planeación, 2019). En especial, esta articulación debe materializarse en la intervención de las entidades en territorio para garantizar las medidas de verdad, justicia y reparación integral, así como los procesos de participación de las víctimas.

# Conclusiones y Recomendaciones

## B. Conclusiones

- La Procuraduría reconoce algunos avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Por ejemplo: i) seis sujetos de reparación colectiva han cerrado su proceso con la implementación de sus Planes y ii) un cruce preliminar ha identificado que 1.066 iniciativas previstas en los PIRC y 1.856 de los Planes de Retorno y Reubicaciones están incluidas en los PATR, 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 50% de los 669 sujetos, no avanzan de la primera 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; 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 seis actos tempranos de responsabilidad colectiva, pero hace un llamado al Gobierno Nacional para fortalecer la articulación entre la UARIV y la OACP, y atender la contribución de estos actos al trabajo de la CEV.
- 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.
- 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.

## C. Recomendaciones

En este sentido, la Procuraduría presenta las siguientes recomendaciones:

- 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 CEV.
- A la Presidencia de la República, la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, el Ministerio del Interior, y el Departamento Nacional de Planeación, valorar nuevamente el Informe de análisis sobre el amplio proceso participativo para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas y tenerlo en cuenta en los ajustes normativos que se propongan para la prórroga de la Ley 1448 de 2011, con el fin de asegurar la reparación integral de las víctimas en un tiempo razonable y que esta política se adecúe a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto.
- A las entidades del SIVJRNR y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas como coordinadora del SNARIV, 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.
- A las entidades del SIVJRNR y la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas como coordinadora del SNARIV, promover conjuntamente una Estrategia que facilite la participación de las víctimas en los mecanismos previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017, teniendo en cuenta los esfuerzos y buenas prácticas identificados en el marco de la Ley 1448 de 2011.
- A la Presidencia de la República, al MinHacienda, al DNP, y a la UARIV, 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 UARIV y la ART, con el fin de materializar el enfoque reparador de los PDET, continuar con la identificación de iniciativas que coinciden con medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva en estas zonas, y priorizar su implementación en el marco de la Hoja de Ruta.
- A MinSalud, adelantar las estrategias que permitan integrar a la población víctima residente en zonas rurales y rurales dispersas a la oferta de atención psicosocial y rehabilitación física y mental.

- A MinSalud, avanzar en las actividades de diagnóstico y caracterización de la población víctima en zonas rurales que soliciten acceder a la atención psicosocial en la actual vigencia y entregar informe de ejecución a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas al inicio del año 2020.
- Al DNP y a MinSalud, definir las metas de cobertura en atención psicosocial y acceso a medidas de rehabilitación física y/o mental en consideración con el universo estimado de 3.472.453 población víctima que requiere atención psicosocial. En este sentido, la oferta vigente debe ser reforzada en arreglo a las competencias propias de las entidades, buscando ampliar la cobertura y atender las afectaciones generadas por el conflicto armado en zonas rurales distantes del territorio.
- A la UARIV, realizar 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 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.
- A la UARIV y a los entes territoriales, incrementar los esfuerzos para garantizar la articulación de los planes y programas existentes en los territorios, potencializar 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.

# Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos

## Avances y dificultades

El compromiso del respeto y promoción de los derechos humanos en el proceso de construcción de paz y reconciliación, supone el reconocimiento de la necesidad de adelantar políticas públicas de promoción de una cultura política, democrática y participativa de respeto a los derechos humanos. (Mesa de Conversaciones, 2016)

Con base en el Acuerdo, el PMI establece tres estrategias respecto del compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos: 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; iii) 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.

### A. Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH)

Durante el año 2017, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (en adelante Consejería) inició en el proceso de construcción participativa del PNADH. Según lo reportó la entidad, el proceso se inició con la constitución de la Instancia Nacional de Coordinación, en la que participaron más de 90 organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos, representantes de la comunidad internacional y el Gobierno colombiano. En el marco de la Instancia se acordó el desarrollo de una fase de alistamiento para construir un documento base como punto de partida para la deliberación, la ruta y la metodología participativa de construcción del PNADH (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019).

La Procuraduría reconoce los avances reportados por la entidad durante 2018 para la fase de alistamiento que se materializó en el desarrollo de 15 encuentros territoriales que concluyeron con un Documento Balance de la fase de alistamiento. El Documento Balance incluye: i) avances en la implementación de la política de derechos humanos, ii) tensiones, contenidos y vacíos identificados en la deliberación, iii) recomendaciones por eje temático, iv) recomendaciones generales.

Asimismo, se destaca como avance la firma por representantes del Gobierno Nacional, plataformas de derechos humanos delegados del Sistema de Naciones Unidas, la MAPP-OEA y un grupo de cooperantes de la "Declaración Conjunta por los Derechos Humanos", el 23 de octubre de 2018. Allí se adquieren compromisos frente a: i) la construcción del PNADH; ii) su formulación participativa, su carácter de plan estatal, y el cumplimiento a los enfoques de género, étnico y campesino; y iii) la definición de acciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo de cara al fortalecimiento y goce efectivo de los derechos humanos.

La Procuraduría, además, reconoce la importancia que tiene para la construcción de paz en Colombia y la garantía de no repetición la inclusión en el PND 2018-2022 de la estrategia para la formulación participativa e implementación del PNADH, que tendrá como objetivo garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones responsables de su garantía, a través de estrategias que impulsen y desarrollen las diferentes políticas públicas existentes y necesarias en esta materia, así como la ratificación y el cumplimiento de los diferentes instrumentos internacionales y las recomendaciones de los organismos del Sistema Internacional de los Derechos Humanos (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

No obstante, la Procuraduría insta a la Consejería a avanzar con urgencia en la adopción de este Plan. Dada la situación de violencia actual frente a líderes sociales, y en general los riesgos frente a la reactivación del conflicto en algunos de los territorios del país es urgente que el Estado reitere su compromiso con la defensa y respeto de los derechos humanos a través de acciones concertadas con las organizaciones y entidades del Estado competentes en la difusión y materialización de los mismos. Sobre este particular se recomienda que la formulación participativa y aprobación de dicho plan se surta este año, atendiendo el tiempo previsto en el PMI.

En este sentido, se reitera la importancia de definir las metas, acciones e indicadores específicos para los componentes que se incluyan en el PNADH, teniendo en cuenta el plazo previsto para su implementación. Si bien la estrategia contemplada en el PND, representa un avance en la ruta de navegación de gobierno, la Procuraduría recomienda a la CPDDHH avanzar en la socialización y retroalimentación con la sociedad civil del documento final para su aprobación en la instancia correspondiente.

## B. Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH)

Según lo informado por la Consejería, el fortalecimiento del PLANEDH se realiza a través del desarrollo de 127 acciones contenidas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos, a cargo del Subsistema de Cultura y Educación en Derechos Humanos del Sistema Nacional de Derechos Humanos, bajo la coordinación del MinEducación y el MinCultura.

Las 127 acciones contenidas en la estrategia deberán ejecutarse por las siguientes entidades: MinEducación, MinCultura, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, MinDefensa, DNP, Colciencias, SENA, OACP, DAFP, Archivo General de la Nación, CNMH, entre otras.

En el marco de la Estrategia, la Procuraduría reconoce la importancia que tiene para la construcción de paz en Colombia, la implementación de acciones concretas relacionas con la educación para la paz y los derechos humanos, a partir de las siguientes líneas: i) desarrollo de pedagogías y metodologías didácticas en el sistema educativo; ii) generación de procesos de educación para el trabajo y el desarrollo humano; iii) impulso e implementación del desarrollo cultural para la transformación social.

En este sentido, la Procuraduría insta al MinEducación y a la Consejería a avanzar en la presentación y aprobación del documento indicativo de las acciones a desarrollar por las entidades competentes, con el indicador de seguimiento, en el que se ha avanzado parcialmente, según lo informa la entidad.

Asimismo, la Procuraduría insta a las entidades con competencias en el PLANEDH a avanzar en la materialización de las acciones concretas relacionadas con: i) formación a docentes y directivos docentes, iii) fortalecimiento de la participación de estudiantes para el desarrollo de competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos, iii) promoción de la convivencia escolar, y iv) línea de entornos escolares para la vida, la convivencia y la ciudadanía.

Además, se desataca la necesidad incorporar al PLANEDH líneas de acción en relación con: i) programas para la promoción de la política democrática y participativa, en particular para la superación de la estigmatización, y ii) medidas de educación no formal a través de campañas públicas para el reconocimiento de los derechos humanos.

Frente a la incorporación de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, con relación al PLANEDH, la Procuraduría reconoce los avances en cuanto a la estrategia de formación y acompañamiento a docentes y directivos docentes en competencias ciudadanas para el ejercicio de los derechos humanos. Según la Consejería, durante el año 2018, se capacitaron 1.185 docentes y directivos docentes de 141 instituciones educativas del país, de las cuales 98 son instituciones rurales, pertenecientes a 20 secretarías de educación certificadas[122] (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019).

[122] Según lo informó la Consejería, estas acciones se desarrollaron en el marco del convenio 1420/2017 entre el Ministerio de Educación Nacional y la Organización Internacional para para las Migraciones (OIM) y en alianza con USAID Agency for International Development.

Asimismo, la Procuraduría destaca los avances frente a la puesta en marcha de plataformas digitales dispuestas para la formación de educadores que incluyen

El desarrollo de contenidos de formación para la paz, según lo reportaron las entidades competentes: i) plataforma de formación y acompañamiento virtual a educadores, ii) plataforma de evaluación, sistematización y monitoreo y iii) Pazatuidea (https://www.pazatuidea.org/) que además de contener los materiales y referentes de formación para la ciudadanía del MinEducación, cuenta con herramientas de otros aliados y actores de la comunidad educativa del país en temas de educación para la paz.

## C. Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos y DIH (SNIDH)

En relación con los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz de fortalecimiento del sistema de información sobre la situación de derechos humanos y el fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de derechos humanos a nivel nacional y regional teniendo en cuenta el Sistema de Alertas Tempranas, la Procuraduría reconoce los avances en la identificación de las necesidades de fortalecimiento para el SNIDH, así como la publicación de la página del sistema donde se encuentran las cuatro herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la situación de derechos humanos.

No obstante, la Procuraduría evidencia la urgencia de avanzar en la actualización del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos, como una herramienta indispensable para fortalecer los diagnósticos, crear acciones para mitigar los riesgos y garantizar la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos.

En este sentido, frente a la situación de violaciones a los derechos humanos que se vienen presentando a lo largo del territorio, atiendo las disposiciones del Decreto 4100 de 2011[123], la Procuraduría reitera la importancia de contar con un Sistema actualizado y oportuno, que fortalezca la capacidad institucional frente al mejoramiento de las condiciones sociales para el ejercicio de los derechos humanos, el respeto del Derecho Internacional Humanitario y en general la situación de los derechos humanos. Asimismo, se requiere de un Sistema actualizado de forma periódica, que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y del DIH.

## D. Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz

El 11 de abril de 2019, mediante Resolución 519, la Defensoría del Pueblo creó la Comisión Asesora en materia de derechos humanos y paz, prevista en el 5.2.3 del Acuerdo de Paz. La Comisión

[123] Decreto 4100 de 2011por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones.

Asesora, tiene como funciones 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 al Plan Nacional en Derechos Humanos (Defensoría del Pueblo, 2019).

De acuerdo con los artículos 4 y 9 de la Resolución, la Comisión se encuentra conformada por el Defensor del Pueblo, y representantes de organizaciones de derechos humanos y la academia en general[124]. Asimismo, será invitado permanente a la comisión el representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, o su delegado.

La Procuraduría reconoce como avance la conformación de la Comisión Asesora como garantía para la efectividad de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos y paz. Asimismo, recomienda a la Defensoría del Pueblo avanzar en el proceso de elección, designación e instalación de dicha comisión; así como un trabajo articulado de esta Comisión, frente a los otros mecanismos de promoción y garantía de los derechos humanos, previstos en el Acuerdo de Paz.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

En relación con la formulación del PNADH, se destacan avances frente a:

- La constitución de la Instancia Nacional de Participación, en la que participaron más de 90 organizaciones sociales, plataformas de derechos humanos, representantes de la comunidad internacional y el Gobierno Colombiano.

[124] Una persona representante de organizaciones de derechos humanos; una persona representante de personas que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo con la postulación que realice la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, una persona representante de las organizaciones que trabajan por los derechos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de acuerdo con la postulación que realice la Comisión Consultiva de Alto Nivel para la Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; una representante de organizaciones que trabajen por los derechos de las mujeres; una persona representante de organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversa; una persona representante de organizaciones que trabajan por los derechos de los niños, niñas y adolescentes; una persona representante de organizaciones que trabajan por los derechos de la población campesina; una persona representante de organizaciones que trabajan por los derechos de las víctimas de conflicto armado; una persona representante de organizaciones que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad; una persona representante de organizaciones que trabajan por la construcción de paz; una persona representante de las universidades y establecimientos de educación superior con carácter privado, con conocimientos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; una persona representante de las universidades y establecimientos de educación superior con carácter público, con conocimientos en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; una representante de organizaciones integradas por personal de la fuerza pública en retiro ; una representante de organizaciones que trabajen por los derechos de los trabajadores y una persona representante de gremios empresariales.

- La fase de alistamiento de la formulación el plan, materializada en el desarrollo de 15 encuentros territoriales.
- La firma de la "Declaración Conjunta por los Derechos Humanos", mediante la cual se adquieren compromisos frente a la construcción del plan y su formulación participativa, entre otros.

No obstante, frente a la ausencia de un cronograma para la formulación y aprobación del PNADH, la Procuraduría advierte la importancia de avanzar decididamente en la socialización del Plan para su retroalimentación y aprobación. Asimismo, la Procuraduría insta a la Consejería a definir las metas, acciones e indicadores específicos para los componentes que se incluyan en el PNADH, teniendo en cuenta el plazo previsto para el plan.

Sobre el fortalecimiento del PLANEDH, la Procuraduría destaca los avances frente a las 127 acciones contenidas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos. Sin embargo, destaca la imperante necesidad de avanzar en la presentación y aprobación del documento indicativo de las acciones a desarrollar por las entidades competentes, con el indicador de seguimiento, en el que se ha avanzado parcialmente, según lo informa la entidad.

En cuanto al SNIDH, la Procuraduría señaló los avances en la identificación de las necesidades de fortalecimiento para el SNIDH, así como la publicación de la página del sistema donde se encuentran las cuatro herramientas para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la situación de derechos humanos.

No obstante, la Procuraduría destacó la necesidad de contar con un Sistema actualizado y oportuno, que fortalezca la capacidad institucional para atender y dar respuesta a los riesgos relacionados con la situación de los derechos humanos en Colombia. La Procuraduría considera que el Estado debe contar con un Sistema actualizado de forma periódica, que permita monitorear, hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos y del DIH.

Finalmente, frente a la Comisión Asesora en Derechos Humanos y Paz, la Procuraduría celebra su reciente conformación mediante Resolución 519 de la Defensoría del Pueblo. En este sentido recomienda a la entidad a avanzar en el proceso de elección, designación e instalación de dicha comisión.

## B. Recomendaciones

- A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, avanzar en la finalización y aprobación del PNADH, para iniciar su implementación.

- Al Gobierno Nacional, ratificar su 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.
- Al MinEducación y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 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.
- Al MinEducación y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, incorporar 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.
- 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 SNIDH, con el objetivo de atender y dar respuesta a los riesgos relacionado con la situación de los derechos humanos en Colombia.
- A la Defensoría del Pueblo, 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.

# Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

# Descripción

En el desarrollo de este punto, 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; identifica las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconoce la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establece los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; define el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado; y dicta 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[125], involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional.

A diferencia de los demás capítulos de este informe, que estructuran su análisis según los pilares del PMI, este punto analiza las distintas fases de la 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. Cada una de las secciones concluye y presenta recomendaciones.

La siguiente tabla muestra la estructura del punto 6:

[125] 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.

Tabla 20. Estructura del punto 6

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Planeación | ✓ Plan Marco de Implementación – 6.1.1<br>✓ Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales - 6.1.2 (Planes de desarrollo departamentales y municipales) | **CONPES 3867 de 2016:** Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto.<br>**Acto legislativo 01 de 2016:** Por medio del cual se establecen los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo final.<br>**CONPES 3932 de 2018:** Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial | Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE<br>Ministerios y Agencias del orden nacional<br>Departamento Nacional de Planeación<br>Consejería para la Estabilización y Consolidación | No cuenta con indicadores asociados en el Plan Marco de Implementación<br><br>**2 disposiciones** en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI | No cuenta con indicadores y metas asociadas |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Programación | ✓ 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)<br>✓ Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales – 6.1.2 (Sistema General de Regalías y Sistema General de Participaciones)<br>✓ Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación - 6.1.3 (Recursos económicos por cooperación internacional, organismos multilaterales y sector privado)<br>✓ | **Decreto 691 de 2017:** Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento<br><br>**Artículo 4 de la Ley 1955 de 2019:** Plan Nacional De Inversiones Públicas 2019- 2022.<br><br>**Artículo 220 de la Ley 1955 de 2019:** Trazador Presupuestal Para La Paz. | Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE<br><br>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<br><br>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural | **1 indicador del** Plan Marco de Implementación:<br>• Termina en 2031<br><br>No cuenta con disposiciones en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI | No cuenta con indicadores y metas asociados |

| | Componentes del Acuerdo | Normatividad derivada | Institucionalidad | Indicadores | PND 2018-2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Implementación | ✓ Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación - 6.1.3 (Participación del sector empresarial)<br>✓ Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias - 6.1.4<br>✓ Prioridades para la implementación normativa – 6.1.9<br>✓ Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final – 6.1.10<br>✓ Implementación Prioritaria – 6.1.11<br>✓ | **Decreto 672 de 2017:** Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.<br><br>**Artículo 31 de la Ley 1955 de 2019:** Secretaría Técnica Del OCAD Paz.<br><br>**Artículo 285 de la Ley 1955 de 2019:** Ampliación De Las Obras Por Impuestos. | Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE<br><br>Ministerios y Agencias del orden nacional<br><br>Departamento Nacional de Planeación | **6 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• Terminan en 2031<br><br>**20 disposiciones** en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI | No cuenta con indicadores y metas asociados |

| | Componentes | Desarrollo normativo y de política | Institucionalidad | Metas e indicadores | Indicadores y metas PND 2018 - 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Seguimiento y evaluación** | ✓ Sistema Integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación – 6.1.5<br>✓ Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) 6.1.6<br>✓ Componente Internacional de Verificación de la CSIVI – 6.3<br>✓ Componente de Acompañamiento Internacional - 6.4<br>Herramientas de difusión y comunicación – 6.5 | **Decreto 1829 de 2017:** Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)<br>**Decreto 1995 de 2016:** Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final<br>**Decreto 078 de 2018:** Por el cual se designan los representantes del Gobierno Nacional ante la CSIVI.<br>**Resolución 2366 de 2017 (Naciones Unidas):** Establecimiento de Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia | DAPRE<br>Vicepresidencia de la República<br>Ministerios y Agencias del orden nacional<br>Departamento Nacional de Planeación<br>Departamento Administrativo de la Función Pública<br>Radio Televisión Nacional de Colombia<br>Oficina del Alto Comisionado para la Paz<br>Organismos de Control | **26 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br>• 4 terminaban antes de 2018<br>• 3 terminan antes del 2022<br>• 7 terminan en 2026<br>• 8 terminan en 2031<br>• 4 con año de terminación por definir.<br><br>**42 disposiciones** en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI | **Pacto por la Legalidad**<br>✓ Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno, ejecutada<br>**Meta cuatrienio: 170** |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Enfoque Étnico** | ✓ Capítulo Étnico – 6.2 (Consideraciones, principios, salvaguardas y garantías) | | | **97 indicadores del** Plan Marco de Implementación:<br><br>• 15 terminaban antes de 2018<br>• 16 terminan antes del 2022<br>• 37 terminan en 2026<br>• 28 terminan en 2031<br>• 1 indicador con año de terminación por definir<br><br>**13 disposiciones** en seguimiento KROC, componente técnico CSIVI | 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 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

La Tabla 21 muestra los 10 indicadores del PMI correspondientes al punto 6 que se cumplen hasta el año 2022 y cuyo balance en términos de seguimiento es:

- 7 indicadores cuentan con ficha técnica y metas aprobadas para el reporte en SIIPO
- No obstante, 4 de ellos no cuentan con fecha de finalización, lo que se considera una inconsistencia.
- 7 indicadores no cuentan con reporte en el SIIPO
- Solo 1 indicador tiene homologo relacionado en el PND, de acuerdo a información remitida por DNP.
- Sólo 3, de los 5 indicadores que finalizaban antes de 2018, se encuentran cumplidos a juicio de la Procuraduría.

En materia de seguimiento, es urgente asignar fechas de finalización a los cuatro indicadores relacionados al funcionamiento de las emisoras de interés público clase C en las zonas más afectadas por el conflicto, solo de esta manera será posible impulsar la puesta en marcha de estas, monitorear los avances en la implementación de estas metas y garantizar que lo acordado se cumpla en los tiempos establecidos.

La siguiente tabla muestra la relación de dichos indicadores, su estado de seguimiento, el reporte de avance en el SIIPO (si cuenta con éste) y un análisis concreto que realiza la Procuraduría frente a cada uno de ellos.

Tabla 21. Indicadores PMI con corte a 2022

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 6.1. Mecanismos de implementación y verificación | 6.1.4. Promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución | F.342 | Revisión y modificación normativa, en caso de ser necesario, con el fin de promocionar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias | 2017 | **Tiene ficha SIIPO**: NO **Tiene metas:** SI **Tiene indicador asociado** PND: NO | No se consideró necesario ajuste normativo por ahora. | |
| 6.1. Mecanismos de implementación y verificación | 6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación | F.411 | Porcentaje de planes y proyectos priorizados por su riesgo, atendidos por los organismos de control | 2018 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI **Tiene indicador asociado PND**: NO | Sin reporte en el SIIPO | La Contraloría, la Defensoría y la Procuraduría definieron a criterio propio, los planes y proyectos a priorizar. No obstante, era deseable contar con las matrices de riesgos de corrupción dispuestas en el punto 6.1.5 para realizar dicha priorización. |
| 6.1. Mecanismos de implementación y verificación | 6.1.5. Sistema integrado de información y medidas para la transparencia para la implementación | F.412 | Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno, ejecutada | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas:** NO **Tiene indicador asociado PND**: SI, Municipios priorizados con asistencia técnica en control interno | Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por la Función Pública durante el 2018, se asistió técnicamente en materia de control interno a 110 municipios PDET | En la vigencia 2017, Función Pública avanzó en dicho acompañamiento a través de la reglamentación y suministro de herramientas de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de auditoría interna, entre ellos, el Código de ética del auditor interno, el Estatuto de Auditoría, el Plan Anual de Auditoría y la carta de representación.<br>Posteriormente, en 2018 se diseñó una estrategia de capacitación dirigida a los nuevos jefes de control |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | interno territoriales escogidos para un nuevo periodo de 4 años |
| 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) | 6.3.3. Misión política de verificación de las Naciones Unidas | F.416 Misión política de verificación a las Naciones Unidad, solicitada | 2017 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas**: SI, 1 **Tiene indicador asociado PND:** NO | Se solicitó al Consejo de Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas respondió favorablemente creando una Misión de Verificación con la Resolución 2366 del 10 de Julio de 2017. | Se crea favorablemente la Misión de Verificación |
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.195 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 | Por definir | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas:** SI, 20 **Tiene indicador asociado PND:** NO | 2 | Actualmente se han puesto en funcionamiento las emisoras en Chaparral (Tolima) e Ituango (Antioquia). Se tiene previsto realizar los estudios técnicos de tres emisoras (San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira)), cuyo funcionamiento iniciaría en el 2020. Está pendiente la definición de los puntos geográficos de las 15 emisoras restantes para iniciar la puesta en marcha de su funcionamiento. |

| Pilar | Estrategias | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.395 Operadores y/o productores (ECOMUN, víctimas, y organizaciones comunitarias) de radio de estas emisoras, capacitados | Por definir | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas:** SI **Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en el SIIPO | La Procuraduría no cuenta con información. |
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.396 Producción y emisión de un espacio semanal para pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación en el canal institucional con repetición en la misma semana (1,5 horas * 52 semanas * 2 años) | 2019 | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas:** NO **Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en el SIIPO | Desde su lanzamiento en enero de 2018, se han producido cuatro temporadas. Con corte a 31 de marzo de 2019, RTVC han producido y emitido 62 episodios y se tiene proyectada la emisión de 42 episodios más, entre el 1 de junio de 2019 y el 14 de marzo de 2020. |
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.413 Emisoras produciendo y emitiendo contenidos de pedagogía del Acuerdo y avances de la implementación | Por definir | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas:** SI **Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en el SIIPO | Actualmente se han puesto en funcionamiento las emisoras en Chaparral (Tolima) e Ituango (Antioquia). Se tiene previsto realizar los estudios técnicos de tres emisoras (San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira)), cuyo funcionamiento iniciaría en el 2020. Está pendiente la definición de los puntos geográficos de las 15 emisoras |

| Pilar | Estrategias | | Indicador PMI | Año Fin | Estado seguimiento | Reporte de avance SIIPO | Balance PGN |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | restantes para iniciar la puesta en marcha de su funcionamiento. |
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.414 | Estrategia de difusión con nuevas herramientas (Página web) a través de las redes sociales sobre la implementación de los Acuerdos, diseñada e implementada | 2020 | **Tiene ficha SIIPO:** NO **Tiene metas:** NO **Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en el SIIPO | La Procuraduría no cuenta con información sobre los avances de este indicador. |
| 6.5. Herramientas de difusión y comunicación | 6.5.1. Herramientas de difusión y comunicación | F.MT.1 | 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 | Por definir | **Tiene ficha SIIPO:** SI **Tiene metas:** SI, 20 **Tiene indicador asociado PND:** NO | Sin reporte en el SIIPO | Actualmente se han puesto en funcionamiento las emisoras en Chaparral (Tolima) e Ituango (Antioquia). Se tiene previsto realizar los estudios técnicos de tres emisoras (San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira)), cuyo funcionamiento iniciaría en el 2020. Está pendiente la definición de los puntos geográficos de las 15 emisoras restantes para iniciar la puesta en marcha de su funcionamiento. |

Fuente: elaboración propia

# Planeación

En función de la fase de planeación[126] el Acuerdo Final contempló la elaboración del Plan Marco de Implementación (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 cuenta con descripción en cronograma y responsabilidad institucional para cada uno de los casos.

## Avances y dificultades

### A. Plan Marco de Implementación

El PMI, que debía ser discutido y aprobado en los cuatro meses siguientes a la constitución de la CSIVI (Decreto 1995 de diciembre de 2016), fue aprobado en marzo de 2018 (11 meses después de lo acordado) generando un retraso en la adecuación institucional y la puesta en marcha de los compromisos. El PMI cuenta con un total de 501 indicadores, construidos de forma concertada entre los distintos sectores del Gobierno Nacional y el componente CSIVI – FARC. Este documento quedó incorporado en el CONPES 3932 de junio de 2018, tal y como se contempló en el Acuerdo Final. Adicional a la batería de indicadores del PMI, este documento de política plantea los lineamientos para su articulación con los demás instrumentos de planeación del nivel nacional y territorial hasta 2031. Además, asigna la función de seguimiento a la implementación del Acuerdo al DNP quien ejercerá esta labor a través del PMI. Asimismo, recomienda algunas estrategias para el fortalecimiento de los desarrollos tecnológicos del Sistema de Información para el Posconflicto (SIIPO) y la interoperabilidad de los sistemas de información para el reporte de avances de la implementación.

Según lo contemplado en el Acuerdo de Paz, el PMI es un insumo fundamental para los próximos periodos presidenciales y sus respectivos Planes de Desarrollo. Así las cosas, se destaca como un avance que el PND 2018-2022 (PND) haya incorporado el "Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas". Este pacto, además de abordar cuatro líneas

[126] 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.

estratégicas para la construcción de paz[127], la reconoce como un asunto transversal y por lo tanto hace un esfuerzo por articular los compromisos con los demás pactos del PND.

De forma general cabe señalar que el PND, como hoja de ruta de la actual administración, constituye uno de los principales insumos para el seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Según información remitida por el DNP, el 40% (200) de los indicadores del PMI tienen un indicador asociado en el PND. De este último conjunto, el 18,50% (37) finaliza en el actual cuatrienio. La Procuraduría se encuentra revisando este ejercicio del DNP.

A juicio de la Procuraduría y en concordancia con los análisis realizados por otros órganos de control, el PMI no cuenta con la totalidad de herramientas necesarias que permitan una adecuada planeación de las intervenciones públicas y posterior seguimiento relacionado con la implementación del Acuerdo, principalmente por la falta de metas para los indicadores y la alta proporción de indicadores de gestión respecto a los indicadores de producto o resultado.

Si bien este ente de control reconoce que el PMI fue un documento resultado de una negociación técnica y política entre los distintos sectores del Gobierno Nacional y el componente CSIVI – FARC, sus carencias como herramienta para la planeación y el seguimiento podrían ser suplidas mediante su incorporación en otras herramientas de política pública. No obstante, los avances en esta dirección han sido incipientes. Para llegar a esta conclusión, este ente de control analizó dos fuentes de información: i) Las fichas técnicas de los indicadores del PMI y ii) las metas contempladas en el PND que coinciden con los indicadores del PMI y que se atribuyen a la construcción de paz (Cuadro 5. Asociación PMI – PND).

Sobre las fichas técnicas de los indicadores del PMI, a 31 de marzo de 2019, 90 de los 501 indicadores contaban con ficha técnica aprobada y 79 de éstos con contaban con metas definidas[128]. Teniendo en cuenta que el PMI fue aprobado hace un año, no contar con la totalidad de fichas a la fecha se considera una acción con rezago. Máxime si se tiene en cuenta que mediante la Directiva Presidencial 02 de 2018, se daba la instrucción de contar con el diligenciamiento de estos formatos a más tardar el 6 de abril de ese mismo año para poder contar con un primer reporte de información el 16 de abril de 2018. Solo para ilustrar la demora injustificada, el PND del Gobierno actual cuenta con alrededor de 588 indicadores con fichas técnicas que deberán ser validadas por los sectores en un período de aproximadamente seis meses.

[127] 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.

[128] El Gobierno Nacional estaba llevando a cabo actividades para la definición de las fichas técnicas, razón por la cual, a la fecha de publicación de este informe, se espera que esta cifra sea superior al número aquí reportado.

Reconociendo la necesidad de aprovechar el Plan Nacional de Desarrollo como un instrumento para dar sostenibilidad y el mejoramiento de la implementación de lo acordado, según la información reportada por el DNP 301 indicadores del PMI no cuentan con un indicador asociado en el PND lo que equivale al 60% de la batería de indicadores. De este grupo, 42 (14%) se encuentran como cumplidos o próximos a cumplirse, 88 están asociados a alguna estrategia del PND sin que tenga un indicador (29.2%) y 171 son de gestión (56.2%). Del total de indicadores no incluidos, 126 (41.8%) finalizan en el actual cuatrienio y sólo 48 (38%) cuentan con metas establecidas. Lo anterior, plantea un escenario en el que, a la fecha, existen 78 indicadores del PMI que, si bien finalizan en el actual cuatrienio, no cuentan con metas cuantitativas para su seguimiento. Por su parte, La comparación de las metas de los 200 indicadores con asociación entre el PMI y el PND evidencia que sólo 4 de los 37 que finalizan este cuatrienio tienen una ficha técnica con metas validadas.

Cuadro 5. Asociación PMI – PND

| Inclusión PND | Tipo de Asociación | Total | Finaliza cuatrienio | Fichas técnicas aprobadas | Meta |
|---|---|---|---|---|---|
| Si | Indicador asociado PND | 200 | 37 | 31 | 31 |
| | Asociado estrategia del PND | 88 | 21 | 17 | 16 |
| No | Cumplido o próximo a cumplirse | 42 | 42 | 14 | 9 |
| | Gestión o apuesta sectorial | 171 | 63 | 28 | 23 |
| Total fichas técnicas PMI | | 501 | 163 | 90 | 79 |

Fuente: elaboración propia con base en información reportada por el DNP

Dado el alcance estratégico del PND, no se espera que este contenga la totalidad de los indicadores establecido en el PMI, mucho menos si estos responden a compromisos de gestión. De esta forma, la Procuraduría estableció como un parámetro mínimo de inclusión las metas trazadoras del PMI. Sin embargo, de estas 22 metas sólo 12 cuentan con un indicador asociado en el PND. De este grupo, sólo 5 cuentan con fichas técnicas para su seguimiento. Lo cual quiere decir que, a la fecha de cierre de este documento, no era posible hacer seguimiento a 17 de las 22 metas trazadoras del PMI.

En cuanto a las metas cuantitativas establecidas, se observa que en algunos casos los indicadores asociados del PND no comparten la misma unidad de medida para el seguimiento asignada en el PMI. Este es el caso específico de la entrega de tierras sobre el cual el Acuerdo de Paz establece una meta explicita de 3 millones de hectáreas entregadas y la meta del PND se encuentra en número de títulos otorgados.

## B. Medidas para la implementación del Acuerdo en el nivel territorial

Sobre las obligaciones para cumplir con lo contemplado en el Acuerdo de Paz, el mandato del Acto Legislativo 02 de 2017, que incluye a las entidades territoriales, contempla que:

*"las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final".*

Por su parte, el CONPES 3932 estableció los lineamientos para integrar el PMI a los Planes de Desarrollo municipal y departamental. Lo anterior, reconociendo que en la implementación del PMI los territorios cumplen un rol fundamental no solo 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.

En correspondencia con las acciones de este CONPES, según información reportada por el DNP, se está desarrollando una estrategia general de "cierres exitosos de gobiernos territoriales" liderada por la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el DNP con el propósito de desarrollar los contenidos y herramientas que permitan 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. Se resalta el acompañamiento específico en los 170 municipios PDET, en coordinación con ART, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas (UARIV).

Asimismo, en articulación con la estrategia de "cierres exitosos de gobiernos territoriales", desde la Procuraduría se emitió la Directiva 009 de julio de 2019 dirigida a Alcaldes, Gobernadores, Procuradores Provinciales y Regionales, Personeros Municipales y Jefes de Oficinas de Control Interno, instando a los actuales mandatarios a planear y ejecutar el proceso integral de cierre de gestión y empalme, en cumplimiento de las obligaciones establecidas por ley. Dentro de los lineamientos para el proceso de empalme se incluyen recomendaciones específicas para las políticas de construcción de paz y víctimas del conflicto armado.

Adicionalmente, el DNP reporta que existirá un módulo de formación virtual dirigida a aspirantes a cargos de elección popular de los gobiernos locales (i.e. gobernadores, alcaldes, diputados y

concejales) y una plataforma con estadísticas e indicadores de diagnóstico extraídas de TerriData[129]. Igualmente, se incluirán contenidos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Marco de Implementación y la Hoja de Ruta Única, con el objetivo de poder articular estos documentos con los planes de desarrollo del nivel territorial.

Asimismo, el DNP cuenta con una plataforma para la formulación de planes de desarrollo territorial, en la cual se asociarán los distintos proyectos, metas de los instrumentos de planeación, como por ejemplo el PATR y el PND y el marco legal que vincula las competencias de cada nivel de gobierno con sus respectivos indicadores y productos en el PMI[130]. Lo anterior, con el fin de promover que los gobiernos municipales y departamentales puedan articular su planeación según sus competencias y responsabilidades en la implementación del Acuerdo. Finalmente, se plantea la elaboración de una pieza audiovisual y un documento con los contenidos que las nuevas autoridades locales deben tener en su proceso de formulación de sus planes de desarrollo, incluyendo en su contenido lo relacionado con el PMI y lo definido en el Acuerdo de Paz.

No obstante, es indispensable reconocer que si bien el CONPES 3932 da los lineamientos para la articulación del PMI con los Planes de Desarrollo Territorial (PDT), no se establecen acciones de cumplimiento de los gobiernos locales y, en todo caso, no serían vinculantes. Ahora bien, la ley 152 de 1994 dicta que "Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin prejuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia" y como se ha mencionado, el PND 2018 – 2022 deja por fuera algunos de los compromisos clave del PMI. Por lo anterior es fundamental que se presente e impulse la reforma que se había contemplado a la ley 152 de 1994 con el fin de garantizar la consistencia de los PDT con las políticas, estrategias y programas para la implementación el Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, como se menciona en el capítulo sobre Reforma Rural Integral, no es clara la relación que existe entre los objetivos y metas de los Pactos Regionales del PND y las iniciativas de los PDET y, los compromisos del Plan Marco de Implementación. En general, no se hace explícita la manera en que los instrumentos de planeación del Pacto por la Construcción de Paz, se recogen en los regionales.

[129] Aplicativo creado por el Departamento Nacional de Planeación para difundir y facilitar la visualización de estadísticas e indicadores a nivel municipal, departamental y regional del país. El objetivo de este instrumento es contar con indicadores estandarizados y comparables que den cuenta de los resultados en diversas dimensiones socioeconómicas de todas las ET del país. TerriData permite visualizar más de 800 indicadores en 16 dimensiones construidos a partir de información recogida por los diversos ministerios o por otras entidades.

[130] Disponible en: https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- El PMI debía ser discutido y aprobado en los cuatro meses siguientes a la constitución de la CSIVI (7 de diciembre de 2016 mediante el Decreto Presidencial 1995) pero fue aprobado en 15 meses, generando un retraso en la adecuación institucional y la puesta en marcha de lo acordado.
- El PMI es un documento resultado de una negociación técnica y política entre los distintos sectores del Gobierno Nacional y el componente CSIVI – FARC. Que algunos indicadores no permitan su medición cuantitativa, que el PMI no incorpore metas para la totalidad de los indicadores y la ausencia de compromisos en el nivel territorial hacen de este un instrumento necesario, pero insuficiente para la adecuada planeación de las intervenciones públicas y el posterior seguimiento relacionado con la implementación del Acuerdo.

  Por todo lo anterior, es fundamental que el Gobierno complemente este instrumento con otros que permitan una adecuada planeación y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. A juicio de la Procuraduría el SIIPO podría cumplir con esta finalidad. Esto, debido a que la batería de indicadores del PMI, además de no tener todas sus metas definidas, mide mayoritariamente acciones de gestión más que de producto o resultado. Adicionalmente, a manera de ejemplo, el seguimiento a la implementación de los PATR o una eventual hoja de ruta, así como los Planes Nacionales, no son posibles de monitorear a través del PMI.
- Se observa que el PMI está incorporado parcialmente en el PND. Si bien el Acuerdo de Paz no contempla los detalles sobre cómo debería ser incorporado, preocupa que su incorporación parcial no permita la implementación de todo lo acordado, en especial de las metas trazadoras, para cada uno de los puntos del Acuerdo. Sobre este particular, preocupa que 10 metas no fueron incluidas en el PND, reduciendo las posibilidades de ser priorizados en las asignaciones presupuestales.
- Por su parte, el CONPES 3932 reconoció el rol fundamental que cumplen los territorios en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en el ámbito local producto de la implementación del PMI. Así pues, dicho documento estableció los lineamientos para integrar el PMI a los Planes de Desarrollo municipal y departamental. En ese sentido, se está desarrollando una estrategia de nuevos mandatarios cuyo propósito es desplegar los contenidos y herramientas que permitan 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, en coherencia con las políticas de construcción de paz y víctimas del conflicto armado. Dicha estrategia cuenta con un módulo de formación virtual y una plataforma de información de diagnóstico.

## B. Recomendaciones

- A la Consejería para la Estabilización, al DNP y entidades responsables de los indicadores del PMI, acelerar la elaboración de las fichas técnicas de los indicadores al PMI incluyendo la definición de las metas correspondientes.
- Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, MinHacienda y DNP, retomar el proyecto de reforma a la ley 152 para su debate en el Congreso de la República, incluyendo elementos como: 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.
- Al Departamento Nacional de Planeación, establecer las metodologías y herramientas a través de las que se hará seguimiento del PMI a nivel territorial. A la fecha, el DNP ha reportado que se encuentra avanzando en un proyecto para realizar este seguimiento que se considera necesario poner en marcha de manera urgente.

# Programación

En cuanto a la programación[131] de los compromisos, se contempla la elaboración de los planes plurianuales de inversión, la articulación de los planes de desarrollo en los distintos niveles de Gobierno y los incentivos para la adecuación del uso de fuentes de financiación administradas por los Gobiernos locales como son el Sistema General de Regalías y el Sistema General de Participaciones.

## Avances y dificultades

### A. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

En 2017 y 2018, luego de la firma del Acuerdo de Paz, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en un trabajo articulado con el DNP y la OACP, incorporó las previsiones de ingresos y gastos del posconflicto en las cuentas fiscales. El siguiente cuadro resume los costos estimados para cada uno de los puntos del Acuerdo[132].

**Cuadro 6. Estimación de costos totales por puntos del acuerdo**

| Departamento | 2017 | | 2018 | |
|---|---|---|---|---|
| | Costo total ($ billones) | % sobre el total | Costo total ($ billones) | % sobre el total |
| 1. Reforma Rural Integral | 110,6 | 85,4% | 110,6 | 85,4% |
| 2. Participación Política | 4,3 | 3,3% | 3,9 | 3,0% |
| 3. Fin del conflicto | 1,9 | 1,5% | 2,5 | 1,9% |
| 4. Drogas ilícitas | 8,3 | 6,4% | 7,9 | 6,1% |
| 5. Víctimas | 4,3 | 3,3% | 4,5 | 3,5% |
| 6. Implementación, verificación, refrendación | | | 0,1 | 0,1% |
| Total | 129,5 | 100% | 129,5 | 100% |

Fuente: MHCP – Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2017
*Precios constantes de 2016

De esta manera, el MFMP estimó que el Acuerdo Final tendrá un costo de $129.5 billones para 15 años. Es importante señalar que la metodología del MFMP calcula los costos exclusivamente para los 170 municipios priorizados, y de conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo "deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas (…)". Así las cosas, lo plasmado en

[131] 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.
[132] En los casos en los que la implementación tenga un carácter territorial, el costeo está realizado únicamente para los 170 municipios PDET.

las cuentas del MFMP en los próximos 15 años, no contempla la proyección de costos de la intervención de los demás municipios o zonas rurales del país.

Preocupa a este órgano de control que el MFMP de 2019 no cuenta con una sección que especifique y actualice el costeo de la implementación del Acuerdo de Paz, lo que a juicio de la PGN es una falla importante teniendo en cuenta que este instrumento es base fundamental para ejercicios subsecuentes de planeación y ejecución de políticas públicas.

La implementación del Acuerdo de Paz representa un esfuerzo presupuestal de todas las fuentes de financiación en la medida en que se previó la necesidad de concurrencia de fuentes de financiación del nivel nacional, pero también del nivel territorial, el sector privado y la comunidad internacional. El siguiente cuadro muestra cómo se involucran las diferentes fuentes de financiamiento:

**Cuadro 7. Fuentes de financiamiento del Posconflicto**

| Fuente | Costo total ($ billones) | % sobre el total |
|---|---|---|
| Presupuesto General de la Nación | 46,7 | 36,0% |
| Sistema General de Participaciones | 37,8 | 29,2% |
| Sistema General de Regalías | 19,7 | 15,2% |
| Entidades Territoriales | 5,5 | 4,3% |
| Cooperación internacional | 11,6 | 8,9% |
| Inversión privada | 8,3 | 6,4% |
| Total | 129,5 | 100% |

Fuente: MHCP – Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2017
*Precios constantes de 2016

Como se observa en la tabla anterior, una de las fuentes que más aportan a la financiación de la implementación del Acuerdo de Paz es el SGP. Sobre ésta fuente, la PGN coincide con la posición de la Contraloría General (2018) sobre las inflexibilidades que no permiten la inversión de estos recursos en intervenciones públicas rurales las cuales representan la focalización principal para la implementación del Acuerdo de Paz. A manera de ejemplo se enuncian:

- Los usos del SGP de agua potable y saneamiento básico referidos a inversiones y soluciones de agua potable y saneamiento básico solo permite la destinación de recursos para la financiación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, dejando por fuera las soluciones alternativas, individuales o colectivas que son adecuadas para las viviendas del área rural dispersa.

  Este tipo de soluciones hacen parte de los compromisos del Plan Marco de Implementación, están asociadas con cerca del 32% del total de iniciativas identificadas en los PATR dentro del

pilar de vivienda rural, agua potable y saneamiento básico y son parte del central del borrador conocido por parte de la PGN del Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico, el cual no ha sido aprobado a la fecha del reporte por parte del Ministerio.

- En el caso de la partida de educación, el SGP constituye el principal instrumento financiero del sector educativo para los niveles prescolar, básica y media. La destinación establece que las asignaciones al transporte escolar solo se pueden realizar una vez cubiertos los servicios educativos[133]. Lo anterior podría interpretarse como una condición que afecta en mayor proporción a los territorios rurales que, según la Misión Rural son las áreas que más requieren este servicio para garantizar la continuidad y permanencia en el sistema educativo. Los compromisos relacionados con becas y concurso docente no pueden ser financiados a través de esta fuente.
- Finalmente, y en lo referente a la partida de salud, aunque el SGP habilita el uso de esta fuente para servicios de salud pública, es claro que en ámbitos rurales llevar estos servicios es mucho más complejo que en ámbitos urbanos por lo que a juicio de la PGN es importante diseñar, como lo establece el Acuerdo, servicios alternativos de la prestación del servicio de salud que sean sostenibles y a menor costo. A lo anterior se suma que los recursos de esta fuente son frecuentemente utilizados en aseguramiento por lo que destinarlos al cumplimiento de compromisos como la financiación de construcción de infraestructura y permanencia de talento humano en lo rural, representa un reto para el sector.

Preocupa que después de dos años de haber catalogado a esta fuente como la de mayor financiación del Acuerdo, no se cuente con modificaciones normativas en firme que permitan regular las inflexibilidades ya señaladas. Actualmente cursa un proyecto de ley en Cámara (PL 057 de 2018) que busca a través del SGP promover el cierre de brechas urbano – rural, sin embargo, la inflexibilización de la fuente sigue siendo una constante.

Asimismo, preocupa el uso de fuentes de financiación que no necesariamente disponen de recursos adicionales para los objetivos de construcción de paz tal como lo establece el Acto Legislativo 01 de 2017. En el caso del SGP y de acuerdo con el informe realizado por la Contraloría General (2018), al no tener una modificación a la ley que regula su funcionamiento, no destina nuevos recursos a los fines de construcción de paz. Por el contrario, al generar un redireccionamiento de dichos recursos a los fines de la paz, genera una competencia por los mismos en la prestación de bienes y servicios que se venían prestando en los municipios. Esta situación se repite en el caso de los recursos propios de las entidades territoriales.

[133] Parágrafo 2, artículo 15 – Ley 715 de 2001

## B. Plan Plurianual de Inversiones (PPI)

El actual PND, a través del PPI destina un total de $37,083 billones para las intervenciones relacionadas a la construcción de paz. De estos, $10.4 billones están destinados exclusivamente a los asuntos de paz y el restante está distribuido entre los demás pactos contemplados en el PND.

Tras el análisis de la base de datos proporcionada por el DNP se encuentran algunas inconsistencias que se presentan en las siguientes categorías:

- Líneas del Plan Plurianual de Inversiones que no están alineadas y/o no tienen indicadores relacionados en el Plan Marco de Implementación, pero que hacen parte del grupo de intervenciones que se contabilizan como aquellas que cuentan con recursos para la implementación del Acuerdo de Paz. Dentro de las principales que dejan más dudas se encuentran:

**Cuadro 8. Líneas PPI sin indicador PMI**

| Línea PND | Miles de millones de 2018 |
|---|---|
| Fortalecimiento de las capacidades institucionales en la transversalización del enfoque de género de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el sector Presidencia | 5,8 |
| Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático | 56,6 |
| Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida | 33,3 |
| Hacia una sociedad digital e industria 4.0: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado | 15,4 |
| Desarrollo urbano y sistema de ciudades para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida | 125,2 |
| Total | 236,3 |

Fuente: elaboración propia a partir del PPI, PND y PMI

- Indicadores del PMI que están asociados a las líneas del PND y no cuentan con recursos estimados en el PPI. Dentro de los principales están:

**Tabla 22. Indicadores PMI sin financiación PPI**

| Línea PND | Indicadores PMI |
|---|---|
| Seguridad energética para el desarrollo productivo | Capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido en las ZNI |

| Línea PND | Indicadores PMI |
|---|---|
| Seguridad energética para el desarrollo productivo | Personas capacitadas a través de asistencia técnica, para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras |
| Educación y empoderamiento económico para la eliminación de brechas de género en el mundo del trabajo | Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada |

Fuente: elaboración propia a partir del PPI, PND y PMI

Estas dos inconsistencias generan alertas en materia de programación presupuestal:

- El primer error, relacionado en el Cuadro 8, sobreestima el presupuesto destinado a la implementación del Acuerdo pues está contabilizando intervenciones públicas que no necesariamente están relacionadas con la Paz y que, con un alto nivel de probabilidad irán marcados en el trazador presupuestal lo cual también distorsiona el seguimiento a los recursos destinados para el Posconflicto.
- El segundo error, relacionado en la Tabla 22, subestima el presupuesto destinado pues omite pactos del PND que contienen compromisos asociados al PMI.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- Aunque los instrumentos de programación presupuestal tienen en consideración un capítulo especial para abordar los costos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz se observan algunas inconsistencias que representan errores de planeación:
    - En el caso del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017, se presentan como relevantes algunas fuentes que, dadas sus inflexibilidades, no permiten la inversión de recursos para intervenciones propias de las áreas rurales, tal es el caso del Sistema General de Participaciones. Adicionalmente, lo plasmado en las cuentas del MFMP en los próximos 15 años, no contempla la proyección de costos de la intervención de los demás municipios o zonas rurales del país que no se encuentran en las zonas PDET. El MFMP de 2019 no cuenta con una sección que especifique y actualice el costeo de la implementación del Acuerdo de Paz.
    - En el caso del Plan Plurianual de inversiones, la Procuraduría identificó algunas inconsistencias que generan dudas respecto a su formulación: i) Existen algunas líneas que cuentan con recursos, pero no tienen un indicador o estrategia asociada

en el PMI y ii) existen algunas líneas en el PMI que no cuentan con recursos asociados en el Plan Plurianual de Inversiones.

## B. Recomendaciones

- A MinHacienda, es importante dar continuidad al ejercicio de actualización que durante los dos últimos años se había realizado al mencionado ejercicio de costeo. Este ejercicio permite identificar necesidades en materia fiscal para el cumplimiento del Acuerdo de Paz.
- Al Gobierno Nacional, la Procuraduría sugiere realizar una serie de reformas normativas que permitan acondicionar el uso de las fuentes de financiación hacia el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz en lo referente a medidas que garanticen el desarrollo social de la población rural. Para ello es importante la celeridad que dé el Congreso de la República en la revisión de los proyectos de ley que buscan reformas al SGP y al SGR.

# Implementación

Los mecanismos que facilitan la implementación incluyen la estimulación a la recepción de nuevos fondos de cooperación internacional, organismos multilaterales y el sector privado, medidas para la promoción de la participación del sector empresarial con el fin de garantizar la productividad, el acceso al mercado y la sostenibilidad de los proyectos en el marco de la Reforma Rural Integral y los PDET. También se estableció la contratación de organizaciones sociales y comunitarias, con acompañamiento técnico, en proyectos asociados a la implementación.

Dentro de esta fase también se contemplan los compromisos relacionados con la incorporación del enfoque étnico en la implementación, que se abordará en un capítulo independiente del presente informe y la definición de una agenda normativa prioritaria y habilitante para dar cumplimiento a los demás compromisos del Acuerdo. Finalmente, se contemplan los compromisos relacionados con la priorización geográfica y temporal de acciones para iniciar la implementación y se designa un componente de acompañamiento internacional para apoyar la puesta en marcha de los distintos puntos del Acuerdo.

## Avances y dificultades

### A. Mecanismos para la ejecución financiera

#### A.1. Incentivos para el sector privado

Con el objetivo de promover la inversión del sector privado en la consolidación y cumplimiento del Acuerdo de Paz, en 2016 a través de la Ley 1819 se crean dos mecanismos: Régimen Especial de Tributación (Decreto 1650 de 2017) y Obras por Impuestos (Decreto 1915 de 2017). Estos dos mecanismos son susceptibles de implementación en los 344 municipios definidos como ZOMAC[134].

El Régimen Especial[135] es un mecanismo tributario que beneficia a nuevas sociedades que se creen en las ZOMAC en el periodo de 2017 al 2027. El beneficio se traduce en un descuento en el

[134] El Decreto 1650 de 2017 define los 344 municipios ZOMAC sobre la base de 8 variables: Índice de Pobreza Multidimensional, Índice de Desempeño Fiscal, Aglomeraciones del Sistema de Ciudades, Índice del Conflicto Armado, Municipios PDET, Tiempo en vehículo a la capital del departamento, Categorías de ruralidad y Población. De los 170 municipios PDET, solo tres no se consideran ZOMAC; Valledupar, Ciénaga y Santa Marta.

[135] Las **micro y pequeñas** empresas que realicen sus actividades en alguno de los municipios ZOMAC, por los años 2017 a 2021 pagarán el 0% del impuesto de renta. Por los años 2022 a 2024 la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y para los años 2025 a 2027 la tarifa será del 50% de la tarifa general. De ese momento en adelante la tarifa será la general.

Las **medianas y grandes** empresas que realicen sus actividades en alguno de los municipios ZOMAC, por los años 2017 a 2021 pagarán el 50% del impuesto de renta. Por los años 2022 a 2027 la tarifa será del 75% de la tarifa general. De ese momento en adelante la tarifa será la general.

pago de impuesto de renta y complementarios dependiendo del tamaño de la empresa. De acuerdo a las cifras reportadas por la Consejería para la Estabilización, desde 2016 se han creado más de 500 nuevas empresas bajo este régimen y se concentran principalmente en los sectores de agricultura, alimentos, materias primas agropecuarias y transporte de carga.

En comunicaciones remitidas por parte de la Consejería para la Estabilización y la DIAN, la Procuraduría identificó que se presentan registros de empresas creadas bajo esta modalidad en municipios como Bogotá y Leticia que no hacen parte de la focalización habilitada para este fin y que puede representar una eventual evasión de impuestos. Frente a ello, la PGN hace un llamado al Gobierno Nacional sobre la importancia de la puesta en marcha de un sistema de información que permita verificar el cumplimiento de requisitos mínimos de inversión, de empleo y de focalización que habilitan al sector privado para ser sujetos de dicho beneficio tributario.

De otro lado, el mecanismo de pago Obras por Impuestos, regulado por los Decretos 1915 de 2017 y 647 de 2018, busca incentivar a las empresas que obtienen ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 Unidades de Valor Tributario – U.V.T[136]., a que paguen hasta el 50% del impuesto de renta que les corresponde, en la ejecución directa de proyectos de trascendencia social. Los proyectos pueden realizarse en obras de infraestructura y dotación educativa, agua potable y saneamiento básico, energía, transporte y salud pública.

Durante el primer año de implementación se aprobaron 23 proyectos para ejecutar por parte de 28 empresas. El balance presentado se observa en el **Cuadro 9**.

**Cuadro 9. Proyectos aprobados mediante Obras por Impuestos - 2018**

| Sector | Número de proyectos | Costo total de proyectos |
|---|---|---|
| Educación | 7 | $20.093.988.480 |
| Minas y Energía | 1 | $11.466.415.868 |
| Transporte | 9 | $142.077.552.889 |
| Agua potable y saneamiento básico | 6 | $46.978.239.289 |
| Salud | 0 | $0 |
| Total | 23 | $220.616.196.526 |

Fuente: Consejería para la Estabilización

El estado de los proyectos adjudicados en la vigencia 2018 presenta dos proyectos entregados de dotación escolar por valor de $1.311.850.665. 17 proyectos en estado de ejecución, de los cuales se prevé que nueve sean entregados durante 2019. Los ocho restantes serán entregados en 2020.

[136] Correspondientes a $1.151.814.700 en precios de 2019

cuatro proyectos que aún se encuentran en etapa de preparación, un año después de ser aprobados para su ejecución.

En marzo de 2019 se aprueba la segunda etapa de proyectos a ser financiados a través del mecanismo y se evidencia la voluntad del sector privado para contribuir con la consolidación de la paz. Durante esta vigencia el número de empresas que utilizan el mecanismo asciende a 41.

**Cuadro 10. Proyectos aprobados mediante Obras por Impuestos - 2019**

| Sector | Número de proyectos | Costo total de proyectos |
|---|---|---|
| Educación | 18 | $52.044.206.313 |
| Transporte | 14 | $150.329.571.834 |
| Agua potable y saneamiento básico | 10 | $44.945.805.679 |
| Minas y Energía | 0 | $0 |
| Salud | 0 | $0 |
| Total | 42 | $247.329.583.827 |

Fuente: Consejería para la Estabilización

La Ley de Financiamiento prevé un cambio en el modelo de ejecución de Obras por Impuestos a partir de junio de 2019, sin embargo, a la fecha de publicación de este informe aún no se encontraba reglamentado este nuevo modelo lo cual representa un obstáculo para la continuidad del mecanismo en las siguientes vigencias.

## A.2. OCAD Paz

El Acto Legislativo 04 de 2017, adiciona unos parágrafos al artículo 361 de la Constitución Política con el objetivo de destinar una proporción de recursos del SGR que financien proyectos de inversión cuyo objeto exclusivo sea la contribución a la implementación del acuerdo de paz[137]. El OCAD Paz, se crea como un cuerpo tripartito encargado de la aprobación y viabilización de los proyectos financiados con dichos recursos.

La primera convocatoria dirigida a todas las entidades habilitadas para la presentación de proyectos de inversión como un instrumento de implementación para el desarrollo del punto 1, fue lanzada el 6 de abril de 2018. En efecto los términos de la convocatoria presentaron alineación con los pilares y estrategias del Plan Marco de Implementación[138]. Con corte a 30 de marzo, se registran

[137] Vale la pena aclarar que todos los recursos del SGR se pueden destinar a la implementación del Acuerdo Final, al margen de esta nueva bolsa de recursos.

[138] Los pilares contemplados en dicha convocatoria fueron los siguientes: Infraestructura y adecuación de tierras, Infraestructura vial, Infraestructura eléctrica rural, Desarrollo social: Educación Rural, Infraestructura educativa oficial

455 proyectos aprobados por valor de $1,7 billones. Los sectores con más recursos SGR aprobados son: transporte con 304 proyectos por valor de $1.5 billones, educación con 42 proyectos por valor de $53 mil millones, deporte y recreación con 29 proyectos por valor de $25mil millones.

De los 455 proyectos aprobados para la implementación del acuerdo de paz, con recursos de regalías en el 2018, 298 se encuentran sin contratar, 138 se encuentran en ejecución y 19 proyectos se encuentran terminados.

Las demoras en la aprobación, ejecución y terminación de estos proyectos se deben a varias razones:

- El volumen de proyectos presentados vía convocatoria colapsó a los Ministerios y Departamentos Administrativos que emiten pronunciamiento técnico sectorial como requisito para la aprobación de proyectos por parte del OCAD Paz. Lo anterior ha generado que muchos proyectos se estén quedando rezagados en esta etapa.
- En la ejecución, los miembros del OCAD Paz han definido como política de órgano colegiado, en el caso de los proyectos de transporte, designar a INVIAS como la entidad encargada de contratar la interventoría de todos los proyectos, situación que ha desbordado su capacidad operativa y muchos proyectos no han podido iniciar su ejecución dado que dicha entidad no ha dado inicio al proceso contractual.

De otro lado, el Decreto 1426 de 2019 que reglamenta los artículos 31, 119 y 281 del PND, y referido al OCAD Paz, presenta a juicio de la Procuraduría, una serie de elementos que son sujetos de revisión constitucional:

- Viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión: El parágrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política establece que los proyectos de inversión que se financian con recursos del Sistema General de Regalías serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión – OCAD, de conformidad con lo establecido en la Ley 1530 de 2015.

  Así las cosas, dejar a potestad de la secretaría técnica cuándo presenta a consideración del OCAD PAZ un proyecto de inversión, frente al cual el DNP haya emitido el concepto de cumplimiento de requisitos de viabilización, sin criterios o lineamientos, hace que dicha decisión se adopte de forma subjetiva y arbitraria, ocasionando perjuicio a las entidades que presentan iniciativas que buscan el logro del cumplimiento del Acuerdo

construida o mejorada en zona rural (aulas y su dotación), Desarrollo social: Vivienda y agua potable, Acceso a saneamiento básico y agua potable

de Paz. Lo anterior máxime cuando el mencionado departamento administrativo recibe el proyecto, verifica requisitos y ahora en virtud del decreto actual establece cuando lo lleva a consideración del OCAD.

Adicionalmente, el artículo primero del Decreto 1426 de 2019, le otorga a la Secretaría Técnica del OCAD PAZ una facultad que no tienen otras secretarías técnicas, de definir qué proyectos se someten a consideración de sus miembros e invitados permanentes, la cual se otorga bajo una motivación de la especialidad de la fuente de financiación. Este otorgamiento, excede las disposiciones de orden constitucional y legal, esbozadas con antelación.

- Definición de los requisitos de los proyectos de inversión a ser financiados: Mediante el Decreto en mención se excede lo dispuesto en la Ley1530 de 2012, en la medida en que fue por mandato constitucional que se definieron los órganos del Sistema General de Regalías y se les impartió responsabilidades y funciones, las cuales son desconocidas por el Decreto 1426 de 2019 al establecer competencias a otras entidades para definir requisitos obligatorios para los beneficiarios de los recursos del SGR asignados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

  La Ley 1530 de 2012, definió como órganos del Sistema General de Regalías a la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y los órganos colegiados de administración y decisión, todos los cuales ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por la misma ley.

  En ningún acápite de la mencionada ley se da la calidad a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación de la Presidencia de la República, Consejería Presidencial para las Regiones de la Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República.

  Es importante indicar que el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 no establece que corresponda a la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, la determinación de requisitos para los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías. En dicha norma se indica que corresponde a esa Consejería la

coordinación de la hoja de ruta para la implementación de la política de estabilización como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final, los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral donde coincidan territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno Nacional, las autoridades locales, la participación del sector privado y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto-ley 893 de 2017 y dar los lineamientos para la articulación de los acuerdos y proyectos de inversión incluidos en la Hoja de Ruta, sin establecer una referencia para determinada fuente de financiación, entre otras funciones.

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- Los mecanismos creados para incentivar la inversión privada en el Posconflicto han mostrado a nivel general resultados positivos con algunas consideraciones en su implementación:
    - En el caso de Obras por Impuestos, se resalta la acogida que el mecanismo ha tenido en el sector privado y que ha representado la inversión de más de $467 millones en las Zonas más afectadas por el Conflicto. Sin embargo, la entrega de los proyectos adjudicados ha presentado retrasos, incluso los de dotación escolar que son los de más rápida ejecución.

      Asimismo, la Ley de Financiamiento estipuló un cambio en la operación del modelo que a la fecha no ha sido reglamentado por parte del Gobierno Nacional. Esta falta de reglamentación implica la suspensión del modelo para la vigencia 2020.
    - En el caso del Régimen Especial de Tributación, la Consejería para la Estabilización y la DIAN entregaron a la Procuraduría una base de datos con la totalidad de empresas creadas bajo este régimen, sin embargo, se detectaron varias inconsistencias, por ejemplo, en la creación de empresas en municipios que no están categorizados por ZOMAC. Este tipo de inconsistencias pueden derivar en presunta evasión de impuestos derivada de la falta de mecanismos de control y seguimiento.
- La Procuraduría resalta el esfuerzo institucional y presupuestal que ha implicado el OCAD Paz, sin embargo, aunque son varios los proyectos aprobados, el tiempo de

aprobación y formulación de los proyectos es excesivo, lo que no permite el desarrollo social de las zonas más afectadas por el conflicto.

## B. Recomendaciones

- A MinHacienda, Consejería para la Estabilización y ART, dar celeridad al decreto reglamentario del modelo obras por impuestos previsto en la Ley de Financiamiento el cual estaba previsto para su publicación en junio de 2019. A la fecha MinHacienda no ha publicado el primer borrador de Decreto lo cual representa un riesgo de no contar con el modelo para 2020.
- A MinHacienda, DIAN y Consejería para la Estabilización, es necesario crear mecanismos de seguimiento al Régimen Especial de Tributación que permitan verificar los mínimos de inversión y empleo que deben realizar las empresas para ser sujetas de este beneficio. De lo contrario, se podría estar permitiendo una evasión de impuestos.
- Al Gobierno Nacional, revisar las acciones dispuestas en el Decreto 1426 de 2019 en tanto, a juicio de la Procuraduría se violan algunas de las normas dispuestas en la Ley 1530 de 2012.

# Seguimiento y evaluación

En materia de evaluación y seguimiento[139]el Acuerdo contempla un número significativo de compromisos. El subpunto 6.1. contempló la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el objetivo de dar resolución a las diferencias entre las partes y hacer seguimiento y verificación a los componentes del Acuerdo mediante la entrega de informes periódicos y pronunciamientos públicos. Asimismo, como un mecanismo complementario, se contempló la creación de una Instancia Especial de Genero y una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para garantizar la incorporación de los derechos de estos grupos poblacionales. Además, el Acuerdo de Paz especifica la creación de un sistema integrado de información y medidas para la transparencia en la implementación, con el objetivo de facilitar el seguimiento y la verificación del PMI y de los recursos invertidos.

Por su parte los numerales 6.2 al 6.5 del Acuerdo se plantean mecanismos adicionales para facilitar la gestión pública y la verificación y transparencia en el cumplimiento de los acuerdos. Entre estos se definen: Instancia Especial de Genero y una Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos; 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; la misión política de verificación de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es verificar la reincorporación de las FARC-EP y la implementación de medidas de seguridad; el componente de acompañamiento internacional, cuya finalidad es el apoyo en el diseño, ejecución y monitoreo de la implementación por medio a través de recursos materiales y/o humanos provenientes de organizaciones, países y agencias de cooperación. Por último, se identifican 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.

## Avances y dificultades

### A. Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia de la implementación

Con el objetivo de "contribuir a la trasparencia, facilitar el seguimiento y verificación del PMI y de los recursos invertidos (…) hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas

[139] 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

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

## A.1. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO)

A través del Decreto 1829 de 2017, el Gobierno Nacional creó el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) en cabeza de la Consejería para la Estabilización y Consolidación[140] del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. De acuerdo a lo contemplado en el Decreto el SIIPO consta de dos componentes. El primero, un portal con la capacidad de manejar la información y procesar información referente a la ejecución y gestión de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final; de articular los diversos sistemas de información para la gestión pública que contenga alguna información relevante y que tenga disponibilidad en el nivel nacional y territorial y de generar reportes que sirvan de insumo para la elaboración de informes sobre el estado de la implementación. El segundo componente, corresponde a una ventana de visualización para la divulgación de información sobre el estado de la implementación, que permite la publicación de información relacionada con el desarrollo de acciones de seguimiento detallado a cada punto del Acuerdo de paz. Adicionalmente, la normativa contemplaba el desarrollo de las medidas para la transparencia que no estaban incluidas en el SIIPO, pero si estaban contempladas en el punto 6.1.5. del Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, el CONPES 3932 de 2018, contempló el fortalecimiento del SIIPO como uno de sus objetivos centrales y plantea, su paso progresivo al DNP, entidad encargada de hacer el seguimiento a los planes nacionales de desarrollo y su interoperabilidad con los demás sistemas de seguimiento físico y financieros disponibles[141]. Este CONPES también contempla la presentación de reportes semestrales de seguimiento, iniciando en diciembre de 2018.

A la fecha no se cuenta con algún reporte consolidado que permita conocer el estado de la implementación física y financiera del Acuerdo de paz a dos años de su firma. Si bien el CONPES 3932 contempla el traslado de esta iniciativa al DNP, el Decreto 179 de febrero de 2019, que modifica el DAPRE, sigue asignando la principal función de seguimiento a la consejería de estabilización. Por otro

[140] Antes Alta Consejería para el Posconflicto
[141]Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia (SIEE), Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) y Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación)

lado, el Decreto de modificación del SIIPO que tiene como objetivo dicha transición no ha sido aprobado. Así mismo, se evidencian avances incipientes en el desarrollo de las fichas técnicas que permiten hacer seguimiento a los indicadores.

Asimismo, resulta preocupante para este ente de control, que los avances en materia de seguimiento se concentren estrictamente en el nivel central, dado que la implementación del Acuerdo de Paz se da principalmente en el nivel territorial, no contar con herramientas que permitan el monitoreo sistemático en el territorio implica el desconocimiento sobre el real estado de la implementación.

A 31 de marzo de 2019, el Gobierno Nacional cuenta con un portal para la paz, en el cual presenta los distintos tipos de avances coyunturales en materia de implementación, adicionalmente el Fondo Colombia en Paz produce reportes semanales sobre la ejecución de los recursos administrados. Así mismo, se cuenta con un proyecto de decreto, que, según lo reportado por el DNP, facilitará la transición de la Consejería de Estabilización al DNP. Independiente a la aprobación de este decreto, es de conocimiento de la Procuraduría que el DNP ya cuenta con un equipo de trabajo destinado para la consolidación de estas fichas. De igual forma, se cuenta con un sistema con la capacidad de almacenar la información de avance reportada por los sectores.

## A.2. Medidas para la transparencia en la implementación

En cuanto a las medidas de transparencia los avances son disímiles. En relación a los *mecanismos de rendición de periódica de cuentas*, el Departamento Administrativo de la Función pública puso en disposición el Sistema de Rendición de Cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz – SIRCAP, cuyo propósito fue articular los actores, directrices y herramientas producto de lo acordado, en función de garantizar el acceso a la información y el diálogo entre entidades públicas y con la ciudadanía. El Sistema consta de cuatro componentes: i) identificación de las obligaciones directas contempladas en el Acuerdo y en los actos legislativos y decretos reglamentarios expedidos con posterioridad a la firma del Acuerdo; ii) identificación de actores involucrados en el proceso de rendición de cuentas[142]; iii) directrices en cuanto a los mínimos de información que las entidades deberían consolidar y divulgar, las rutas de producción, divulgación y publicación; y iv) herramientas que facilitan la implementación del Sistema. La entidad cuenta con un sitio web en el cual puede consultarse la información del Sistema y visualizarse todos los componentes que lo integran.

En el marco del mismo Sistema, Función Pública estandarizó un informe para las entidades responsables de estrategias directas en la implementación de Acuerdo, puedan compartir con la

[142] Entre ellos, aquellos con compromisos directos u obligaciones derivadas del Acuerdo Final y la reglamentación derivada, los grupos de interés o usuario de esta información y aquellos actores institucionales y no institucionales que ayudan a dinamizar la información y el diálogo

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.

En cuanto a las *veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia*, el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, construyeron el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia, el cual espera articularse con el plan de acción 2019 de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías (RIAV)[143] lo cual permitirá definir las acciones a implementarse desde cada entidad miembro para tales fines. En relación a la creación de los observatorios de transparencia, se elaboró una guía para con el fin de orientar a entidades, organizaciones y ciudadanía del orden nacional y territorial en la conformación de estas instancias en el marco de la implementación del Acuerdo Final. Esta guía está basada en las experiencias del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, el cual es administrado por dicha Secretaría, en coordinación con las entidades integrantes de la Comisión Nacional de Moralización. Dicha metodología se encuentra disponible en el sitio web del Observatorio.

No obstante, aunque existe el instrumento formulado, no se tiene conocimiento 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 se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET o de las organizaciones especializadas y/o instituciones de educación superior que han hecho parte del proceso de acompañamiento y asistencia técnica, según como quedo dispuesto en el Acuerdo.

Con miras a reducir los posibles riesgos que pudieran presentarse durante el proceso de paz, en el transcurso de la vigencia 2016, la Secretaría de Transparencia llevó a cabo una conceptualización, identificación y caracterización de los riesgos de corrupción asociados al posconflicto, logró la formulación y socialización de los principios rectores de transparencia para el postconflicto y recomendaciones con el fin de mitigar los riesgos mapeados. Adicionalmente, para octubre de 2018, se identifica como insumo la actualización de la "Guía para la Administración del Riesgo y el Diseño de Controles en las Entidades Públicas", en la cual se incluye la identificación de riesgos de corrupción y la definición de controles, con el fin de fortalecer la capacidad preventiva en la gestión pública, instrumento construido a partir de la articulación de la Secretaría de Transparencia, Función Pública y MinTIC. .

A pesar de estos esfuerzos, la Procuraduría ve con preocupación la falta de claridad respecto a la implementación de las matrices de riesgos de corrupción. El Plan Marco de Implementación no

[143] La Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas es una instancia de coordinación interinstitucional creada por la Ley 850 de 2003, en donde un conjunto de entidades estatales del orden nacional y territorial definen planes, acciones y recursos con el fin de apoyar a las veedurías ciudadanas y sus redes en el ejercicio del control social a la gestión pública.

desagrega indicadores para esta medida que permitan establecer responsables, tiempos y, por consiguiente, aseguren su implementación y respectivo seguimiento. Así las cosas, en relación a esta medida a pesar de existir una primera aproximación a los posibles riesgos de corrupción asociados a la implementación del Acuerdo por parte de la Secretaría de Transparencia, no se ha tenido conocimiento de la sostenibilidad de este ejercicio, ni de algún ejercicio similar posterior a 2016. A pesar de que en cumplimiento del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben elaborar anualmente un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano[144], no se evidencia un despliegue de alguna entidad del Gobierno Nacional en acompañar técnicamente la incorporación de los asuntos de la política de paz en el desarrollo de los instrumentos contenidos en estas estrategias. Es importante mencionar que el desarrollo de estas matrices de riesgos está previsto como un insumo fundamental para otras acciones, como, 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 quedo dispuesto en el PMI.

En relación al *fortalecimiento de los mecanismos de control interno*, en la vigencia 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública avanzó en el acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales a través de la reglamentación y suministro de herramientas de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de auditoría interna, entre ellos, el Código de ética del auditor interno, el Estatuto de Auditoría, el Plan Anual de Auditoría y la carta de representación. Posteriormente, en 2018 se diseñó una estrategia de capacitación dirigida a los nuevos jefes de control interno territoriales escogidos para un nuevo periodo de 4 años, que consistió en un proceso de inducción virtual cuyos contenidos fueron orientados a: Instrumentos para el ejercicio de la Auditoría Interna, informes de ley, buenas prácticas para la presentación de informes de auditoría, actualización del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) articulado con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), fases para el proceso de Auditoría acorde a estándares internacionales. De igual manera, en el transcurso del 2018 se realizaron jornadas presenciales en varios municipios de 9 departamentos del país, entre los cuales se resaltan 21 municipios PDET.

Adicionalmente, con la orientación de fortalecer la lucha contra la corrupción, mediante la expedición del Decreto 338 de 2019, la Presidencia de la República crea la Red Anticorrupción integrada por los jefes de control interno, con el fin de articular acciones oportunas y eficaces en la

[144] 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.

identificación de casos o riesgos de corrupción en instituciones públicas, para generar las alertas de carácter preventivo frente a las decisiones de la administración pública.

## B. 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 de la continuidad de las sesiones entre el Gobierno y el componente FARC de manera quincenal. Entre las mesas que se encuentran en marcha están el espacio Pre CSIVI, la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, la Instancia Especial de Genero, la Mesa del Componente Internacional de Verificación y Acompañamiento. Entre los principales asuntos a los cuales se les he dado trámite en dichas sesiones en los últimos meses resaltan la incorporación de los compromisos derivados del Acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo, las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP y el seguimiento a la agenda normativa contemplada en el Acuerdo Final. Adicionalmente, la Procuraduría tuvo conocimiento del aplazamiento hasta el 31 de enero de 2020 del funcionamiento de esta instancia. Por otro lado, en el marco del funcionamiento de la CSIVI se ha tenido conocimiento que a la fecha no se ha compartido la agenda legislativa relacionada con la implementación del Acuerdo, con la CSIVI.

## C. Herramientas de difusión y comunicación

Se ha tenido conocimiento que, en el proceso de definición de las emisoras para la convivencia y la reconciliación, hasta la fecha se han adquirido licencias de radio, capacitado personal y hecho los trámites contractuales para poner en funcionamiento dos emisoras en Chaparral (Tolima) cuya inauguración estaba prevista para el 25 de junio de este año y en Ituango (Antioquia) para el 2 de julio. Adicionalmente, se tiene planeado concluir el año con los estudios técnicos de tres emisoras, a ubicarse en San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira), cuyo funcionamiento iniciaría en el 2020. No obstante, aún está pendiente que la CSIVI defina los puntos geográficos de las 15 emisoras restantes y se haga la asignación de recursos para su montaje para poder adelantar los trámites técnicos, de licenciamiento y capacitación requeridos. Dados los tiempos que se ha tomado la puesta en marcha de la instauración de las cinco emisoras definidas actualmente, se estima que el montaje de los 15 restantes supere la vigencia 2020, siendo un riesgo para el acceso a la información y la pedagogía prevista en el Acuerdo.

En cuanto al espacio de televisión institucional previsto para promover la pedagogía del acuerdo y mostrar los avances de la implementación, ha estado en funcionamiento ininterrumpido desde su lanzamiento en enero 2018, un programa con contenido audiovisual denominado “Mimbre”. A la fecha su financiación ha permitido la producción de cuatro temporadas. Con corte a 31 de marzo de 2019, RTVC han producido y emitido 62 episodios y se tiene proyectada la emisión de 42 episodios

más, entre el 1 de junio de 2019 y el 14 de marzo de 2020. Para la elaboración de los episodios, el programa ha usado formatos como la entrevista, la crónica, el reportaje y el documental para poner en conocimiento las principales apuestas del Acuerdo y sus efectos en la transformación social en las regiones del país que vivieron el conflicto armado[145].

# Conclusiones y Recomendaciones

## A. Conclusiones

- A la fecha de cierre de este informe el sistema de información para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz no se encuentra consolidado.
- En cuanto a las medidas de transparencia los avances son dispares, ello a causa de la falta de claridad respecto a los responsables para algunas de ellas y a la imposibilidad de hacer seguimiento a la implementación de ellas en su totalidad, a falta de la disposición de indicadores en el PMI.
- En relación a los mecanismos de rendición de periódica de cuentas, Función Pública puso en disposición el SIRCAP, cuyo propósito fue articular los actores, directrices y herramientas resultado del Acuerdo de Paz, en función de garantizar el acceso a la información y el diálogo entre entidades públicas y con la ciudadanía. Dicho Sistema, estandarizó un informe para las entidades responsables con 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.
- En cuanto a las veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, el Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia, construyeron el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia. No obstante, no se tiene conocimiento 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 se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET o de las organizaciones especializadas y/o instituciones de educación superior que han hecho parte del proceso de acompañamiento y asistencia técnica, según como quedo dispuesto en el Acuerdo.
- En cuanto a las matrices de riesgo de corrupción, la Procuraduría ve con preocupación la falta de claridad respecto a su implementación puesto que, aunque en 2016, la Secretaría de Transparencia llevó a cabo una caracterización de los riesgos de corrupción asociados al

[145] 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

posconflicto, no se ha tenido conocimiento de la sostenibilidad de este ejercicio, ni de algún ejercicio similar posterior a 2016. A pesar de que en cumplimiento del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben elaborar anualmente un Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano[146], no se evidencia un despliegue de alguna entidad del Gobierno Nacional en acompañar técnicamente la incorporación de los asuntos de la política de paz en el desarrollo de los instrumentos contenidos en estas estrategias.

- En relación al fortalecimiento de los mecanismos de control interno, Función Pública avanzó en 2017 con el acompañamiento y asistencia técnica a las entidades territoriales a través de la reglamentación y suministro de herramientas de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de auditoría interna, entre ellos, el Código de ética del auditor interno, el Estatuto de Auditoría, el Plan Anual de Auditoría y la carta de representación. Posteriormente, en 2018 se diseñó una estrategia de capacitación dirigida a los nuevos jefes de control interno territoriales, que consistió en un proceso de inducción virtual. Adicionalmente, con la orientación de fortalecer la lucha contra la corrupción, mediante la expedición del Decreto 338 de 2019, la Presidencia de la República crea la Red Anticorrupción integrada por los jefes de control interno, con el fin de articular acciones oportunas y eficaces en la identificación de casos o riesgos de corrupción en instituciones públicas.
- En relación a la CSIVI se ha tenido conocimiento de la continuidad de las sesiones entre el Gobierno y el componente FARC de manera quincenal. Entre los principales asuntos a los cuales se les he dado trámite en dichas sesiones en los últimos meses resaltan la incorporación de los compromisos derivados del Acuerdo en el Plan Nacional de Desarrollo, las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP y el seguimiento a la agenda normativa contemplada en el Acuerdo Final. Se tuvo conocimiento del aplazamiento hasta el 31 de enero de 2020 del funcionamiento de esta instancia.
- En relación a las herramientas de difusión y comunicación, a la fecha se han puesto en funcionamiento dos emisoras en Chaparral (Tolima) cuya inauguración estaba prevista para el 25 de junio de este año y en Ituango (Antioquia) para el 2 de julio. Adicionalmente, se tiene planeado concluir el año con los estudios técnicos de tres emisoras, a ubicarse en San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira), cuyo funcionamiento iniciaría en el 2020. No obstante, aún está pendiente que la CSIVI defina los puntos geográficos de las 15 emisoras restantes. En cuanto al programa con contenido audiovisual denominado “Mimbre” se

[146] 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.

han producido y emitido 62 episodios y se tiene proyectada la emisión de 42 episodios más, entre el 1 de junio de 2019 y el 14 de marzo de 2020.

## B. Recomendaciones

- Al DNP acelerar la puesta en marcha del SIIPO, aprobando las fichas técnicas de los 501 indicadores y poniendo en línea el Sistema.
- A las entidades con responsabilidad en la implementación del Acuerdo de Paz, acelerar la definición de las metas y las fichas técnicas de los indicadores a cargo y presentar reportes oportunos y actualizados de dichos indicadores.
- A la Presidencia de la República y el DNP, adelantar de manera urgente la asignación de fechas de terminación a aquellas acciones que en el PMI se encuentran por definir. Esto porque además de no generar incentivos para la implementación acelerada de ellas, que en varios casos son fundamentales y requieren adelantarse de manera urgente, causa dificultades para el efectivo cumplimiento de lo acordado y su respectivo seguimiento.
- Al Gobierno Nacional designar a entidad responsable de coordinar la implementación de las medidas de transparencia dispuestas en el Acuerdo. Al no contar con indicadores planteados en el PMI, estas disposiciones no cuentan con un responsable formal, aunque se reconoce que en la institucionalidad existen las entidades competentes para liderarlas.
- A la Secretaría de Transparencia de la Vicepresidencia de la República y a Función Pública a profundizar los ejercicios existentes en la identificación de riesgos de corrupción en la implementación de los puntos del Acuerdo y la respectiva asistencia técnica y pedagogía respecto a la elaboración de las matrices de riesgo y estrategias de mitigación en relación con las competencias de las entidades del orden nacional y subnacional en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.
- Al MinInterior y la Secretaría de Transparencia, impulsar el despliegue territorial 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, ayudan a combatir la corrupción y velar por los intereses de las comunidades como principales beneficiarios de los planes, programas y proyectos derivados de lo acordado.
- Al Gobierno Nacional, el Comité de Comunicaciones Conjunto, la CSIVI, 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 15 emisoras restantes, aprobar los recursos a 2020 para la adquisición de licencias de radio, contratación, capacitación de personal y puesta en marcha de los contenidos pedagógicos del Acuerdo y avances de la implementación

# Anexo 1. Principales hallazgos de la asociación de iniciativas de los PATR y medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras, en Colosó, Morroa y Ovejas

A continuación, se presentan los principales hallazgos del ejercicio realizado por la Procuraduría de la asociación de iniciativas de los PATR y medidas y acciones de los PIRC y algunos Planes de Retorno y Sentencias de Restitución de Tierras, en Colosó, Morroa y Ovejas para cada uno de los pilares del PATR:

1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo: en este pilar un 21,88% de las iniciativas tienen asociada una medida de la política de víctimas. En el caso de las medidas, se enfocan en la formalización, legalización y adjudicación (titulación); las iniciativas de los PATR tienden a ser más específicas tanto en el propósito (por ejemplo, para construcción de vivienda, implementación de proyectos agropecuarios), como en la población objetivo (por ejemplo, mujeres y comunidades indígenas). Las iniciativas que no están asociadas se encuentran principalmente en acciones para la recuperación y protección ambiental, actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), implementación del catastro, estudios de suelos y, compra de tierras para bienes públicos, como casas indígenas, campesinas, de la mujer y de la juventud.
2. Infraestructura y adecuación de tierras: de las 44 iniciativas de este pilar, 17 están asociadas con medidas de la política de víctimas, en vías, electrificación rural, acceso a internet y distritos de riego. Las coincidencias a nivel veredal están en la electrificación del corregimiento de El Cerro (Colosó), sistema de riego y mejoramiento de vías en el sector de Pichilín (Morroa), y mejoramiento de vías en Chengue (Ovejas). Entre las iniciativas que no tienen medidas asociadas, están los sistemas de riego y drenaje en los municipios de Colosó y Ovejas y la provisión del servicio de gas natural domiciliario.
3. Salud rural: en este pilar se obtuvo una asociación del 20,51% de las iniciativas en la mejora, construcción y dotación de puestos de salud, brigadas de salud y jornadas de afiliación. Están asociadas en el nivel veredal la construcción y dotación de un puesto de salud en Chengue (Ovejas) y la dotación del puesto de salud de Chinulito (Colosó). Las iniciativas no asociadas corresponden en su mayoría a la construcción y dotación de puestos de salud en el municipio de Ovejas (en veredas distintas a Chengue), atención a población discapacitada, medicina tradicional y atención diferencial a comunidades indígenas y dotación de ambulancias.
4. Educación rural y primera infancia: en este pilar 47 de las 100 iniciativas tienen una medida asociada y cerca de la mitad son de construcción, adecuación y/o mejoramiento de las aulas escolares, dotadas y que cuentan con espacios deportivos y culturales, además de servicios públicos. Las tres iniciativas relacionadas en el nivel veredal son: la dotación de centros

educativos en Pichilín (Morroa), dotación en centros educativos en La Ceiba (Colosó) y la construcción de escenarios deportivos en Chinulito (Colosó). Las iniciativas no asociadas son diversas, no presentan un patrón claro, incluyen la implementación o fortalecimiento de algunas cátedras como paz, ambiental, orientación vocacional, lengua extranjera, acceso a educación superior, transporte y alimentación escolar.

5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural: el porcentaje más alto de asociación se encuentra en este pilar con un 89,47%. No obstante, las cifras se mantienen bajas en la relación a nivel veredal y la coincidencia exacta con el bien o servicio. En este pilar las necesidades de las comunidades tanto en los PART como en el caso de la política de víctimas se refieren a acceso a agua y saneamiento básico y construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural. Frente a las seis iniciativas que no están asociadas, corresponden a estufas ecoeficientes y biodigestores para la producción de gas metano.
6. Reactivación económica y producción agropecuaria: el 43,17% de las iniciativas del pilar que tienen al menos una medida asociada se relacionan principalmente con la promoción e implementación de proyectos productivos agropecuarios. En el caso de las medidas de la política de víctimas, se especifica que los proyectos son para beneficiarios de adjudicación o formalización de tierras y las medidas de los PATR no tienen esta focalización, en cambio son más específicas en el producto (por ejemplo, yuca, plátano, mango, cría de gallinas o cerdos, entre otros). Respecto a las iniciativas no asociadas, se concentran en la construcción de centros de acopio, estrategias de comercialización y extensión agropecuaria.
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación: en este pilar un 74,36% de las iniciativas tienen una medida asociada. Estas iniciativas incluyen los proyectos productivos para la seguridad alimentaria o autoconsumo y la promoción de buenas prácticas alimenticias. La única coincidencia a nivel veredal se presenta en la implementación de proyectos para la producción de alimentos para el autoconsumo en Chinulito (Colosó). Entre las iniciativas no asociadas está el fortalecimiento de veedurías ciudadanas a los programas de alimentación, estrategias para la comercialización y capacitaciones para la manipulación y transformación de alimentos.
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz: en este pilar, las iniciativas con medidas asociadas se agrupan principalmente en tres temas: i) estrategias de prevención y protección a líderes y lideresas, ii) fortalecimiento comunitario, capacitación y empoderamiento, y iii) casas comunales de verdad, memoria y resignificación de las víctimas. El 74,42% de las iniciativas que no tienen una medida asociada, son muy diversas por lo que se dificulta agruparlas, incluyen por ejemplo la construcción de salones comunales y casas de la cultura y la creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas.

# Anexo 2. Articulación de los Planes con las iniciativas de los PATR, la participación de las comunidades en su implementación y la inclusión de los enfoques transversales de género y étnico

A continuación, se presenta cómo se está planteando la articulación de los Planes con las iniciativas de los PATR, la participación de las comunidades en su implementación y la inclusión de los enfoques transversales de género y étnico, en los casos que aplique

## A.1. Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)[147]

1. **Articulación con los PATR:** la oferta del borrador de Plan prioriza los municipios PDET. Adicionalmente, MinTIC ha realizado cruces con bases provistas por la ART para corroborar que la priorización de los centros poblados a beneficiar con el PNCR, coincidan con la identificación de las necesidades de acceso identificadas en los PATR.
2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** la participación de las comunidades en la ejecución y seguimiento a los proyectos del PNCR será promovida mediante estrategias de socialización para informar sobre la oferta de acceso público a internet, así como las estrategias de uso y apropiación de la tecnología que se desarrollen en complemento del despliegue de infraestructura.
3. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** por tratarse de redes de infraestructura y servicios de carácter universal, el enfoque de género no aplica en el borrador del PNCR. Por su parte, el enfoque étnico tendrá dos componentes. El primero se refiere a la realización de consultas previas para el despliegue de infraestructura, en los casos en que legalmente se requiera; y el segundo en la priorización de centros poblados a ser atendidos mediante soluciones de acceso público a internet, en los que tengan presencia las comunidades o pueblos Indígenas.

## A.2. Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural

1. **Articulación con los PATR:** en la fase de implementación del borrador del Plan se tiene contemplado iniciar mesas técnicas regionales de Agua, Saneamiento e Higiene en las que participen diferentes actores territoriales que tienen acciones en materia de agua potable y saneamiento incluyendo entre otros a la ART. Así mismo, los resultados generales de la fase de

[147] Posterior a la fecha de corte de este informe la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 1722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: 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.

diagnóstico de los PATR fueron socializados por la ART al equipo técnico del MinVivienda y dicho resultado se tuvo en cuenta para la priorización de intervenciones del Plan.

2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** este borrador de Plan tiene como pilar fundamental la participación de las comunidades en todas las fases de sus proyectos. Por esta razón, uno de sus componentes es el fortalecimiento comunitario mediante esquemas de asistencia técnica a prestadores (incluidas organizaciones comunitarias), el fortalecimiento de esquemas asociativos, y el acompañamiento a hogares para el conocimiento y apropiación de tecnologías, uso y ahorro eficiente del agua, prácticas de higiene sanitarias, y control social entre otros.

## A.3. Planes a cargo de MinAgricultura

### *a) Articulación con los PATR*

De manera general, la articulación entre los Planes Nacionales a cargo del Sector Agricultura y los PATR se da a partir de las iniciativas propuestas en estos últimos. La formulación de los PATR finalizó en el mes de febrero de 2019, y a la fecha, el MinAgricultura, a través de la Dirección de Mujer Rural, está realizando la revisión y el análisis de estas iniciativas con el fin de determinar en cuáles Planes Nacionales deben ser incorporadas y a qué metas específicas del PMI están asociadas.

Conforme lo anterior, la Procuraduría realizó una revisión de los indicadores del PMI que le corresponderían a cada Plan a cargo del MinAgricultura y se cruzó con las iniciativas de los PATR, esto permitió evidenciar que todas las iniciativas guardan relación con los indicadores del PMI.

### *b) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** este borrador de Plan contempla una estrategia de generación de capacidades comunitarias y participación activa de beneficiarios en la estructuración y ejecución de proyectos, para la cual se prevé el desarrollo de diferentes actividades entre ellas: (i) socialización y participación activa de beneficiarios en el proceso de estructuración de proyectos; (ii) generación de capacidades comunitarias para el suministro de bienes y servicios a los proyectos; (iii) guía de vinculación de mano de obra no calificada de beneficiarios en la construcción de las viviendas; (iv) auditorias visibles; y (v) asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las soluciones de VISR subsidiadas.
2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** este borrador de Plan contempla una estrategia denominada: *"potenciales beneficiarios y enfoque diferencial para el acceso al subsidio",* la cual considera variables de calificación de los beneficiarios postulados al subsidio que asignan puntos adicionales a personas que acrediten la condición de mujer cabeza de hogar, trabajadoras del sector informal y madres comunitarias. Igualmente, se contempla un puntaje de

calificación adicional a los hogares con miembros pertenecientes a grupos étnicos (indígenas, Rrom, negros, afrocolombianos, raizales y palanqueros).

*c) Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** actualmente, se está realizando una revisión de las estrategias que permitan la participación de la comunidad en las actividades de implementación y seguimiento de este Plan.
2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** MinAgricultura está realizando una revisión de las estrategias que se están diseñando con el fin de identificar medidas y acciones específicas para las mujeres y los grupos étnicos, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

*d) Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** actualmente, se está realizando una revisión de las estrategias que permitan la participación de la comunidad en las actividades de implementación y seguimiento de este borrador de Plan.
2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** MinAgricultura está realizando una revisión de las estrategias que se están diseñando con el fin de identificar medidas y acciones específicas para las mujeres y los grupos étnicos, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

*e) Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** el artículo 6 de la Ley 1876 de 2017 establece diferentes espacios de articulación, dentro de los cuales tienen representatividad los diferentes actores involucrados en los procesos de ciencia, tecnología, innovación y desarrollo tecnológico. En esa medida, diferentes actores de la sociedad civil cuentan con un representante dentro del Consejo Superior del SNIA, quienes además tienen la posibilidad de participar en las Mesas y en los Comités Técnicos de los Subsistemas del SNIA. Estos grupos cuentan además con la garantía de la participación en los procesos de formulación de los Planes de Extensión Agropecuaria (PDEA). En igual sentido, se tiene contemplado para la prestación del servicio de extensión agropecuaria, la habilitación de las EPSEA con enfoque étnico en los términos definidos en los artículos 32, 33 y 38 de la Ley 1876 de 2017.
2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** dentro de este borrador de Plan, el enfoque de género busca reconocer que hombres y mujeres tienen diferentes necesidades

relacionadas a los patrones culturales que les son asignados en la sociedad (roles de género). En particular, se identifica como problema fundamental que las mujeres no gozan del reconocimiento social que les permite disponer de los recursos necesarios para la producción y el disfrute directo de los beneficios de su trabajo.

Para asegurar la incorporación del enfoque de género, el PMI incluye un indicador en este sentido: "porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria". De acuerdo a lo anterior, el Registro de Usuarios de Extensión Agropecuaria deberá discriminar la información de usuarias y usuarios del servicio extensión agropecuaria. Así mismo, en el PND 2018-2022 se estableció que el 30% de los beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria deben ser mujeres.

Cabe notar además que tanto las mujeres como las comunidades étnicas indígenas y Negros, Afros, Raizales y Palenqueros (NARP) cuentan con un representante dentro del Consejo Superior del SNIA y, por tanto, tienen la posibilidad de participar en los espacios regionales creados por el SNIA como lo son: las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (CTIA) y los Comités Técnicos de los Subsistemas del SNIA creados por el Consejo Superior.

### *f) Plan Nacional de Riego y Drenaje*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** actualmente, se está realizando una revisión de las estrategias que permitan la participación de la comunidad en las actividades de implementación y seguimiento de este borrador de Plan.
2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** MinAgricultura está realizando una revisión de las estrategias que se están diseñando con el fin de identificar medidas y acciones específicas para las mujeres y los grupos étnicos, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

### *g) Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural*

1. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** la metodología para la construcción de los POSPR contempla los siguientes ejes trasversales: i) estrategia de Semilleros de la Tierra y el Territorio, que consiste en una red comunitaria que busca vincular a las comunidades para que apoyen, promuevan y dinamicen las actividades contempladas en los POSPR desde las bases sociales y como voceros(as), multiplicadores(as) y veedores(as) de las acciones que adelanta la ANT en el territorio; ii) estrategia de comunicación que tiene por objetivo diseñar y reproducir mensajes diferenciados para las poblaciones históricamente excluidas o vulnerables con respecto al derecho a la tierra; y iii) estrategia de capacitación, socialización y formación que invita a los equipos que realizan las actividades para la construcción de los POSPR a que incluyan los enfoques de género y diferencial.

2. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** los enfoques de género y étnico se desarrollan en dos líneas: i) el RESO) y i) los POSPR.

   En lo que respecta al RESO, se establece un módulo especial étnico y se determinan criterios para la priorización de las mujeres. El módulo étnico del RESO garantiza la condición de sujetos de especial protección constitucional de estas comunidades y refuerza la idea de mantener intactos los procedimientos que se les aplican en materia de derechos territoriales, en desarrollo del artículo 63 de la Constitución Política.

   En cuanto a las mujeres, el Decreto Ley 902 de 2017 y la Resolución 740 de 2017, expedida por la ANT, además de reconocer a las actividades de la economía del cuidado como actividades de explotación económica de predios rurales, establece criterios de puntuación que permiten garantizar el acceso de las mujeres a los diferentes procedimientos de la ANT. En esa medida, por ejemplo, las mujeres que hacen parte de organizaciones reciben más puntaje que los hombres, y si son directivas, se les otorga un puntaje adicional. Cabe notar que también se asigna un puntaje adicional por tener personas a cargo o ser mujer con estudios en áreas afines al sector agropecuario.

   Por su parte, en los POSPR el enfoque de género y étnico se ven incorporados a través de la participación de las comunidades en la ruta para la formulación e implementación de estos planes. El objetivo es reconocer las diferencias y reducir las desigualdades para promover y garantizar la participación de sujetos de especial protección constitucional, así como el acceso a la tierra y la seguridad jurídica en sus derechos sobre la misma.

### A.4. Planes a cargo de MinTrabajo

1. **Articulación con los PATR:** MinTrabajo informó que identificó en los PATR un total de 543 iniciativas relacionadas con temas que están contenidos en los Planes Nacionales a su cargo. Por ejemplo, capacitación en obligaciones y derechos fundamentales, formación para el trabajo, Beneficios Económicos Periódicos, pensiones y adulto mayor, creación y fortalecimiento de organizaciones solidarias y emprendimiento.
2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** según MinTrabajo se tienen contemplados diferentes espacios de articulación y participación con diferentes actores nacionales y territoriales que incluyen representantes de la ciudadanía, de los empleadores, de los trabajadores, de las organizaciones sociales y del Gobierno. Esta participación se contempla en varios momentos: en la planeación de los gremios del sector solidario; en la implementación, de la comunidad de los municipios a intervenir en el diseño e implementación de los proyectos integrales de intervención, también de la academia y de practicantes de instituciones de educación superior; y en el monitoreo y evaluación, con la promoción de mecanismos de control social para el seguimiento y vigilancia de la ejecución de los proyectos.

3. Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico: en el borrador del Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, MinTrabajo informa que, si bien no se enfoca la ejecución de acciones a poblaciones particulares, garantiza la vinculación de los pueblos étnicos en los territorios priorizados; es decir, los municipios PDET. Asimismo, el Plan tiene en cuenta de manera especial a las mujeres y poblaciones vulnerables procurando una implementación integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. Sin embargo, lo informado por el Ministerio hace mención a estrategias concretas que permitirán la vinculación de los pueblos étnicos o la manera en que se tendrá en cuenta a las mujeres.

En cuanto al borrador del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, MinTrabajo indica que las comunidades participantes en la implementación del Plan son: campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores y productoras, mujeres, víctimas del conflicto armado, ex combatientes de las FARC-EP, grupos étnicos y en general, grupos asociativos que opten por la conformación o hagan parte de organizaciones solidarias para el mejoramiento de sus condiciones de vida; como también organizaciones solidarias ya constituidas, basadas en la solidaridad y la cooperación. Igualmente, la adhesión voluntaria, responsable y abierta es uno de los principios de las formas asociativas, por lo cual, la participación en los procesos por parte de las comunidades es voluntario. Además, en el caso de los grupos étnicos se respeta el derecho de estas comunidades a: mantener y fortalecer sus culturas, prácticas, costumbres y modos de vida; participar en las decisiones que les afectan; y decidir sus propias prioridades en lo que atañe al desarrollo acorde a sus creencias, instituciones, territorios ocupados, y en general a sus propios modelos de vida.

## A.5. Plan Nacional de Educación Rural

1. Articulación con los PATR: MinEducación informó que viene trabajando de manera conjunta con ART en un ejercicio inicial de identificar la correspondencia de las iniciativas de los PATR con los indicadores del PMI bajo su responsabilidad. De acuerdo con los resultados de este ejercicio los indicadores que agrupan el mayor número de iniciativas son los de infraestructura educativa, seguidos por los de atención integral a la primera infancia y la dotación de material pedagógico. En ese ejercicio de asociación MinEducación precisa que en los casos en que los bienes y servicios sean los mismos para municipios PDET y zona rural, se diligenció en el SIIPO únicamente la información para municipios PDET, dado que las iniciativas son exclusivas para dichos municipios. Al respecto desde la Procuraduría se considera importante mencionar que si bien los Planes se priorizan en municipios PDET deberían cubrir toda la ruralidad.

Asimismo, el Ministerio está avanzando en el análisis de viabilidad de dichas iniciativas, lo que no necesariamente implica que sobre cada una se vaya a generar una oferta institucional.

Dados los ejercicios que se vienen adelantando, aún no se tiene un reporte del número de iniciativas cumplidas para las vigencias 2018 y 2019.

2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** MinEducación prevé la con las Entidades territoriales certificadas (ETC), instituciones de educación superior (IES), Alcaldías y Gobernaciones; la generación de espacios de participación para la implementación, seguimiento y control social sobre las acciones establecidas en el Plan.

   En lo que corresponde a educación superior, el Ministerio informó que, si bien aún no se cuenta con un Plan reglamentado, durante las vigencias 2017 y 2018 se promovieron acciones para la conformación de alianzas entre Instituciones de Educación Superior (IES), gobiernos territoriales, gremios, asociaciones, sector productivo, fundaciones y cooperación internacional. Mediante estas alianzas se formulan e implementan proyectos en zonas rurales para impulsar y lograr el mejoramiento de las competencias de los jóvenes y el desarrollo productivo y ambiental de los territorios. Como resultado de las convocatorias realizadas, se efectuaron 48 convenios que permitieron llegar a 304 municipios pertenecientes a zonas rurales de 24 departamentos del país, beneficiado 30.813 personas (campesinos, población de comunidades negras. Indígenas y Victimas de conflictos).

3. **Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico:** el primer borrador del PEER promueve en todos los niveles educativos una educación inclusiva, que reconoce la diversidad y responde a las particularidades de las poblaciones rurales, sin discriminación por su género, etnia, cultura, en razón a una discapacidad o ser víctima de conflicto armado, entre otros, suscitando la igualdad de oportunidades y la eliminación de las barreras existentes en el sistema educativo para el desarrollo, aprendizaje y participación en condiciones de equidad. En esta línea, según MinEducación el rediseño del PEER, contemplará la inclusión del enfoque diferencial como estrategia para el cierre de brechas y como política con enfoque de equidad.

### A.6. Plan Nacional de Salud Rural

1. **Articulación con los PATR:** MinSalud informó que esta articulación se ha dado por dos vías. Por un lado, tras un análisis realizado con ART se estableció que han surgido 3.310 iniciativas en materia de salud. Dichas iniciativas han sido clasificadas en categorías analíticamente útiles para el sector y han servido de fundamento para definir los componentes estratégicos del PNSR.
2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** la promoción de la participación en la implementación y seguimiento del borrador del Plan, se plantea en los siguientes términos:
   - A través de los espacios de participación comunitaria establecidos en el marco del MAITE.
   - A través de los espacios de participación definidos para la concertación con minorías étnicas (para Córdoba, por ejemplo, mediante Decreto 200 de 2019 se crea la Mesa

Permanente de Concertación Departamental en salud para los Pueblos Indígenas Embera Katío y Zenú del Departamento de Córdoba).

- A través de la participación de distintas universidades y actores relevantes del sector salud en el seguimiento a la implementación.
- A través de los espacios de seguimiento con autoridades locales establecidos en conjunto con la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

3. Inclusión de los enfoques transversales de género y étnico: según lo reportado por MinSalud, el borrador del PNSR incorpora de manera explícita los enfoques de género y étnico desde su objetivo general: "Hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las personas, familias y comunidades de las zonas rurales de Colombia, asegurando cobertura, acceso, y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, étnico y de género". Lo anterior se materializa entre otras, en el reconocimiento explícito de la necesidad de contar con modelos de salud diferenciados que realicen adaptaciones interculturales en función de las necesidades y saberes propios en los distintos territorios. De igual forma, el borrador del Plan contempla medidas diferenciales para mujeres gestantes, niños, niñas y adolescentes en atención a lo estipulado en el Acuerdo de Paz. De conformidad con lo anterior MinSalud en coordinación con la Consejería para la Estabilización y Consolidación ha elaborado un plan de trabajo para la implementación del enfoque de género, entregado a dicha entidad el 10 de mayo de 2018. Paralelamente, en atención a solicitud de la mencionada Consejería se está elaborando el plan de trabajo en materia de enfoque étnico que se esperaba entregar en el mes de junio de 2019.

## A.7. Plan de Zonificación Ambiental

1. Articulación con los PATR: MinAmbiente informó las bases técnicas (zonificación ambiental indicativa) general o indicativa de escala 1:100.000, configura el escenario ambiental más actualizado de cada subregión de PDET e incorpora lineamientos ambientales para el uso del suelo rural provenientes de las iniciativas ambientales subregionales, sirviendo como base ambiental de referencia a la ART para la planificación de los PATR y de las intervenciones del PNIS. Asimismo, sirven a las entidades nacionales para la implementación de otros Planes Nacionales como el PNVIR, vivienda, PNSR, PEER; a las autoridades ambientales regionales para el ordenamiento y la gestión ambiental de estas subregiones, y a la ANT para la focalización de áreas susceptibles de acceso y formalización de tierras y la priorización del catastro multipropósito.
2. Participación de las comunidades en la implementación del Plan: según lo reportado por MinAmbiente el PZA, definirá los mecanismos de participación de las comunidades en la implementación de las acciones que desarrollarán los diferentes actores para el logro de los objetivos establecidos en el mismo. Estos mecanismos incluirán espacios de diálogo y concertación entre los actores institucionales y comunitarios del orden nacional, regional y local, en acciones como la definición de lineamientos ambientales de uso para las categorías definidas

y formulación de alternativas productivas sostenibles para las comunidades de los territorios PDET. Asimismo, se definirá el mecanismo de participación para el monitoreo y seguimiento al Plan de tendientes a garantizar la transparencia y rendición de cuentas. Lo anterior en articulación con los instrumentos para la implementación y seguimiento establecidos por Política de Estabilización: Paz con Legalidad 2018-2022.

## A.8. Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación

1. **Articulación con los PATR:** el ICBF informó que el Plan incorporará respuestas específicas en torno a las iniciativas presentadas por las comunidades en el pilar siete sobre Derecho a la Alimentación, así como con POGO formulados tanto por las entidades del orden nacional, como por las gobernaciones. Para lograr esta articulación se ha adelantado un trabajo conjunto con ART para alinear las categorías en las que han sido agrupadas las iniciativas de los PATR: i) Acceso a alimentos, ii) Comercialización, iii) Diseño del Sistema para la garantía del derecho a la alimentación y iv) Estrategias de atención integral en nutrición, con las líneas estratégicas del SGPDA: i) Estructuración de un sistema de gobernanza multinivel, ii) Mejoramiento de las condiciones de acceso de la población rural a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente aceptada, iii) Fortalecimiento de los sistemas familiares y comunitarios de producción y de comercialización en las áreas rurales y iv) Empoderamiento del papel de las mujeres en los sistemas alimentarios.
2. **Participación de las comunidades en la implementación del Plan:** el ICBF reporta que la participación es uno de los fundamentos conceptuales y operativos de la garantía progresiva del derecho a la alimentación. Para concretar y facilitar el cumplimiento de estos propósitos, establecerá entre las prioridades estratégicas del Plan la "Estructuración de un sistema de gobernanza multinivel" y en este marco, se contempla la línea de acción "Fomento de la organización comunitaria y del control social"'. A través de esta línea se proponen acciones que tengan como protagonistas a las familias y las comunidades, que promuevan la apropiación de las políticas, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el ejercicio del control social, permitiendo establecer el nivel de cumplimiento de los compromisos establecidos y a la vez generar insumos para mejorar las intervenciones. No obstante, en su respuesta el ICBF aclara que aún se requiere establecer al interior de la CISAN los indicadores, las metas y la estimación presupuestal para el desarrollo de estas acciones.

En concordancia con lo anterior, se indica por parte del ICBF que son instrumentos claves para promover la participación de las comunidades, la formulación de los Planes Departamentales y Locales de Alimentación y Nutrición, en cabeza de las autoridades territoriales, así como su representación en la conformación de los Consejos Nacional, Departamentales y Municipales de alimentación y nutrición.

# 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). *Doumento 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 AcuerdoFinal de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2).* Bogotá D.C.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (2019). *Informe de Gestión 2019.* Bogotá.

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 Presidencial de Seguridad. (2018). *Garantías de Seguridad: una año de implementación.* Bogotá D.C.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2019). *Respuesta a requerimiento de información de la Procuraduría .* Bogotá .

Contraloria 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.

Defensoría del Pueblo. (2019). *Resolución 519 del 11 de abril de 2019.* Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.* Bogotá: Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.* Bogotá: Gobierno Nacional.

Departamento Nacional de Planeación. (Julio de 2019). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de https://www.ods.gov.co

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.

Fundación Ideas para la Paz. (2019). *Dinámicas de la confrontación armada y afectación humanitaria, balance primer semestre de 2019.* Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz. (2019). La fragilidad de la transición . 15-20.

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.

Gobierno Nacional. (25 de Septiembre de 2017). Comunicado sobre los listados de nombres entregados por las Farc. Bogotá.

Gobierno Nacional. (2018). *Paz con Legalidad.*

Ibañez, A. M., Catro Osorio, C., cuellas, 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). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación, informe 3.* Bogotá D.C.

Instituto Kroc. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación, informe 3.* Bogotá D.C. .

Instituto Kroc. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación, informe 3.* Bogotá D.C. .

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 situaciónde 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.

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.* Bogotá D.C.

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 del Interior. (2018). *Informe de análisis sobre el amplio proceso participativo.* Bogotá.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (26 de marzo de 2019). *Informe del Secretario General.*

Msión de Observación Electoral. (2018). *Informe de la Reincorporación Política de las FARC-EP.* Bogota D.C.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Balance Primera Misión.* Naciones Unidas.

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. (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 Planificación Rural Agropecuaria. (2015). *Planificación del Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad.* Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2018). *Red Nacional de Información*. Obtenido de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/.