



QUINTO INFORME AL CONGRESO

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

**PROCURADURÍA
GENERAL DE LA
NACIÓN**

**Procuraduría Delegada
Preventiva y De
Control de Gestión 5.
Para el Seguimiento
del Acuerdo de Paz
Noviembre 2023**

República de Colombia

© Procuraduría General de la Nación

Informe al Congreso abril 2022 – marzo 2023



Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Silvano Gómez Strauch

Viceprocurador General de la Nación

Carlos Alberto Castellanos Araújo

Secretario General

Zeneida de J. López Cuadrado

Procuradora Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.

Directora del Informe

Autores

Reforma Rural Integral

José Luis Rodríguez
Arévalo
Diana Carolina Ruidiaz
Mendoza
Claudia Ovalle Rodríguez
Angélica Rocío Barbosa
Salamanca
Diana Milena Yañez
Vargas
Brayan Alexis Plazas Díaz
Nelson Aldemar González
Sánchez

Participación Política:

Jorge Mario Carreño
Beltrán
Asdrúbal Hernando Guerra
Rodríguez
Claudia Ovalle Rodríguez

Fin del Conflicto

Jorge Mario Carreño
Beltrán
Rafael Antonio Bermúdez
Yacaman
Carlos Oswaldo Mejía
Diazgranados
Nelson Aldemar González
Sánchez
Brayan Alexis Plazas Díaz

Drogas Ilícitas

Nelson Aldemar González
Sánchez
José Luis Rodríguez
Arévalo

Víctimas del Conflicto

Claudia Ovalle Rodríguez
Daniela Castro Gómez
Angélica Rocío Barbosa
Salamanca
Ana María Gómez Martínez
Wilson Alfonso Penilla
Medina
Guadalupe Osorio
Bermúdez
Gustavo Elías Cabello
Beltrán

Seguimiento, Verificación y Refrendación

Brayan Alexis Plazas Díaz

Capítulo de Género

María Emilia Gouffray Silva
Wendy Johanna Morrón
Luque
Diana Carolina Ruidiaz
Mendoza
Jorge Mario Carreño
Beltrán
Asdrúbal Hernando Guerra
Rodríguez
Claudia Ovalle Rodríguez
Rafael Antonio Bermúdez
Yacaman
Carlos Oswaldo Mejía
Diazgranados
Nelson Aldemar González
Sánchez
Daniela Castro Gómez
Brayan Alexis Plazas Díaz

Capítulo Étnico

Ricardo Francisco Ochoa
Cadavid
Harol Tapia Mena
Henry Oswaldo López
Suarez

La Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para El Seguimiento Del Acuerdo De Paz agradece a:

Javier Augusto Sarmiento Olarte

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 1. Para La Defensa De Los Derechos Humanos

Procurador Delegado Preventivo y de Control de Gestión 4. Para Asuntos Étnicos (E)

Jairo Ignacio Acosta Aristizabal

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 11. Con Funciones de Coordinación de Intervención para la Jurisdicción Especial Para la Paz

Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz

Procurador Delegado con Funciones Mixtas 3. Para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios

Oliverio Huertas Rodríguez

Grupo Especial de Seguimiento al Sistema General de Regalías

De manera especial, se agradecen las voces de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas Comunitarias por la Paz, y el apoyo de la Fundación Ideas para la Paz, y la Embajada Británica en Colombia que facilitaron su participación.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	5
ÍNDICE DE GRÁFICAS	11
ÍNDICE DE TABLAS	13
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	18
PRÓLOGO	23
INTRODUCCIÓN	28
NOTAS METODOLÓGICAS	33
PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL	35
Descripción	36
Acceso a la Tierra y Gestión del Suelo Rural	38
Estado de implementación	41
Conclusiones y Recomendaciones	85
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	96
Estado de implementación	96
Conclusiones y Recomendaciones	135
Planes Nacionales Sectoriales	142
Estado de implementación	144
Conclusiones y Recomendaciones	184
PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA	193
Descripción	194
Garantías para el ejercicio de la política	196
Estado de implementación	196
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	199
Estado de implementación	200
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	219
Estado de implementación	219
Conclusiones y Recomendaciones	229

PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO	236
Descripción	237
Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil	239
Reincorporación Política	239
Estado de implementación	239
Conclusiones y Recomendaciones	244
Reincorporación Social y Económica	245
Estado de implementación	245
Conclusiones y Recomendaciones	306
Garantías de Seguridad	313
Estado de implementación	314
Conclusiones y Recomendaciones	332
PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS	338
Descripción	339
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	342
Estado de implementación	342
Conclusiones y Recomendaciones	374
Programas de prevención del consumo y salud pública	380
Estado de implementación	380
Conclusiones y Recomendaciones	384
Solución al fenómeno de producción y comercialización	386
Estado de implementación	386
Conclusiones y Recomendaciones	393
PUNTO 5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO: SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN; Y COMPROMISO SOBRE DERECHOS HUMANOS	396
Descripción	397
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	400
Estado de implementación	401

Conclusiones y Recomendaciones _____	418
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas _____	423
Estado de implementación _____	424
Conclusiones y Recomendaciones _____	444
Jurisdicción Especial para la Paz _____	451
Estado de implementación _____	453
Conclusiones y recomendaciones _____	488
Medidas de Reparación Integral _____	492
Estado de implementación _____	492
Conclusiones y Recomendaciones _____	513
Principio de integralidad del SIP _____	521
Estado de implementación _____	521
Conclusiones y Recomendaciones _____	528
Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos _____	530
Estado de implementación _____	530
Conclusiones y Recomendaciones _____	542
PUNTO 6: IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN _____	545
Descripción _____	546
Implementación física del Acuerdo de Paz _____	548
Estado de Implementación _____	548
Conclusiones y Recomendaciones _____	553
Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz _____	556
Estado de Implementación _____	556
Recursos Propios y Sistema General de Participación destinados al Acuerdo de Paz _____	564
Presupuesto General de la Nación – PGN _____	566
Conclusiones y Recomendaciones _____	593
Capítulo de Género _____	600
Descripción _____	601

Reforma Rural Integral	603
Indicadores PMI Punto 1	604
Contexto: las brechas de género en el campo colombiano	604
Crédito	607
Tecnificación de la producción (Extensión Agropecuaria)	610
Vivienda Rural	611
Salud	612
Educación	613
PDET	615
Participación Política	617
Mecanismos democráticos de participación ciudadana	620
Medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local	624
Fin del conflicto	626
Indicadores PMI Punto 3	626
Contexto: Retos y oportunidades para garantizar la reincorporación social, política y económica de las mujeres y las personas con OSIGD firmantes del Acuerdo	627
Familia.	638
Comunitario	643
Garantías de seguridad	644
Solución al problema de las Drogas Ilícitas	646
Indicadores PMI Punto 4	646
Contexto: Las mujeres y personas con OSIGD en el Punto 4 sobre la solución al problema de drogas ilícitas.	646
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	647
Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.	649
Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.	651
Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	651

Indicadores PMI Punto 5 _____	651
Contexto: Brechas de género en las medidas de reparación para las víctimas del conflicto. _____	651
Análisis del avance en la implementación de la política de víctimas para las mujeres y las personas con OSIGD _____	652
Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) _____	653
Implementación, Verificación y Refrendación _____	658
Indicadores PMI Punto 6 _____	658
Conclusiones y recomendaciones _____	661
Conclusiones _____	661
Recomendaciones _____	668
CAPÍTULO ÉTNICO _____	675
Descripción _____	676
Salvaguardas y Garantías _____	677
Recomendaciones _____	683
Punto 1: Reforma rural integral _____	683
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y mecanismos especiales de consulta (MEC) _____	687
Catastro multipropósito _____	689
Fondo de Tierras _____	690
Adjudicación, titulación y recuperación de tierras a comunidades étnicas _____	691
Recomendaciones _____	692
Punto 2: Participación Política _____	693
Avance 55% _____	694
Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) _____	698
Recomendaciones _____	699
Punto 3: Fin del conflicto _____	701
Recomendaciones _____	709
Punto 4: Problema de solución de drogas ilícitas _____	710

Contaminación de los territorios étnicos con minas antipersona y artefactos explosivos _____	713
Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS- _____	714
Víctimas del conflicto armado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” _____	717
Recomendaciones _____	723
Implementación y verificación _____	724
Recomendaciones _____	727
Conclusiones del Capítulo Étnico _____	727
Salvaguardas y Garantías _____	728
Reforma Rural Integral _____	729
Participación en política _____	730
Fin del conflicto _____	731
Solución al problema de drogas _____	732
Víctimas _____	733
Implementación y verificación _____	734
Bibliografía _____	736

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Alineación de las transformaciones del PND 2022-2026 con algunos de los instrumentos de planeación del Acuerdo de Paz	135
Gráfica 2. Articulación PNS-PND 2022-2026	183
Gráfica 3. Año de constitución y registro de las veedurías	212
Gráfica 4. Alcance geográfico de las veedurías ciudadanas	213
Gráfica 5. Cobertura geográfica talleres plan nacional de formación de veedores	217
Gráfica 6. Homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos (2016-2023)	317
Gráfica 7. Homicidios de personas en proceso de reincorporación (2017-2023)	318
Gráfica 8. Alertas Tempranas y municipios alertados por la Defensoría del Pueblo (2018-2023)	331
Gráfica 9. Serie de cultivos de coca y productividad potencial 2012-2021	339
Gráfica 10. Instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS (2017-2022).	362
Gráfica 11. Hectáreas erradicadas de manera forzada (2012-2022).	368
Gráfica 12. Incautaciones de clorhidrato de cocaína y laboratorios desmantelados (2018-2022)	389
Gráfica 13. Laboratorios de permanganato de potasio desmantelados (2012-2022)	391
Gráfica 14. Líneas de investigación de los PRB en implementación	440
Gráfica 15. Solicitudes remitidas vs solicitudes atendidas	443
Gráfica 17. Avance en el proceso de monetización de los bienes recibidos	508
Gráfica 18. Monto de Proyectos aprobados OCAD PAZ zona PDET y No PDET 2017-2023. Cifras en millones de pesos.	557
Gráfica 19. Asignaciones vs Participación de recursos OCAD PAZ por subregión PDET 2017- 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.	559
Gráfica 20. Estado de proyecto OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.	561
Gráfica 21. Asignación y avance Vigencias Futuras Bienio 2021-2022. Cifras en Millones de Pesos.	564
Gráfica 22. Recursos Propios y SGP focalizados en SUIFP Territorio 2022. Cifras en Millones de Pesos.	565
Gráfica 23. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN 2020-2022. Cifras en billones de pesos.	567
Gráfica 24. Focalización PGN 2020-2022 Apropiación Vigente Cifras en billones de pesos.	569

Gráfica 25. Proyectos de Inversión vs Marcaciones punto y pilar, PGN 2020-2022	579
Gráfica 26. Estado de ejecución PGN Paz 2022. Cifras en millones de pesos.	580
Gráfica 27. Ejecución recursos Bolsa Paz 2022 Min Hacienda.	584
Gráfica 28. Recursos asignados vs recursos pagados FCP 204-2023	586
Gráfica 29. Recursos pendientes por pago o liberación de recursos, FCP 2017-2022	588
Gráfica 30. Recursos de Cooperación no reembolsables por punto del Acuerdo de Paz 2015 a 2022	589
Gráfica 31. Programación de recursos de cooperación internacional no reembolsables 2015-2022	590
Gráfica 32. Recursos de Cooperación no reembolsables por Subregión	593
Gráfica 33. Personas que accedieron a líneas de crédito especial para la compra de tierras (periodo 2020 - 2023)	608
Gráfica 34. Personas graduadas de programas STEM (Educación Superior) en zonas rurales y rurales dispersas (2017-2021)	615
Gráfica 35. Discriminación por sexo e identidad de género de las víctimas del conflicto armado	652
Gráfica 36. Recursos apropiados y ejecutados indicadores de género PMI 2016-2022	659
Gráfica 37. Recursos de inversión indicadores de género PMI 2021-2022	660

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cumplimiento meta de adjudicación de tierras	46
Tabla 2. Cumplimiento de la Meta de Formalización de Tierras	47
Tabla 3. Distribución del área ingresada al Fondo de Tierras	50
Tabla 4. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET	103
Tabla 5. Monto de inversión por subregión PDET	104
Tabla 6. Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar PDET	104
Tabla 7. Inversión reportada por pilar	105
Tabla 8. Iniciativas de reincorporación por Subregión PDET	109
Tabla 9. Iniciativas de reincorporación por Pilar PDET	110
Tabla 10. Obras PDET por subregión y por estado de Obra	111
Tabla 11. Obras por Impuestos PDET y no PDET	114
Tabla 12. Proyectos con dificultades identificados en las mesas “Paz, avanzar cumpliendo” por Subregión	116
Tabla 13. Iniciativas priorizadas por las comunidades en las mesas “Paz, avanzar cumpliendo”	117
Tabla 14. Iniciativas detonantes y dinamizadoras por subregión PDET	123
Tabla 15. Iniciativas con Enfoque Reparador por Subregión	127
Tabla 16. PDET e indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	131
Tabla 17 Adopción de los Planes Nacionales Sectoriales	142
Tabla 18. Proyección financiera PNS	143
Tabla 19. Avances de los Planes Nacionales Sectoriales	145
Tabla 20. Comparativo de avances PNS 2021 y 2022	145
Tabla 21. Relación entre estrategias e indicadores temáticos del PNER	169
Tabla 22. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Min Agricultura	173
Tabla 23. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Minvivienda	176
Tabla 24. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural	177
Tabla 25. PNS rezagados en la entrega de plan de acción 2023	184
Tabla 26. Gestión Legislativa de Representantes CITREP 2022-2023.	227
Tabla 27. Distribución recursos partido Comunes. Cifras aproximadas en millones de pesos.	240
Tabla 28. Gestión Legislativa de Congresistas del partido Comunes 2022-2023.	243
Tabla 29. Resumen situación jurídica excombatientes FARC-EP	246
Tabla 30. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR	250
Tabla 31. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR.	250

Tabla 32. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR.	251
Tabla 33. Personas en proceso de reincorporación en AETCR	259
Tabla 34. Población en proceso de reincorporación aspirante a financiación educativa a través del Fondo	266
Tabla 35. Datos de las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud cuyos estados en la BDUA son activo, protección laboral, y suspendido	267
Tabla 36. Afiliación discriminada por régimen y EPS	267
Tabla 37. Distribución por Departamento y Régimen	268
Tabla 38. Población reincorporada y ubicada en los antiguos AETCR	282
Tabla 39. Personas en rutas de reincorporación que se encuentran incluidas en los procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR	283
Tabla 40. Hogares en ruta de reincorporación incluidos en los procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR	284
Tabla 41. Programa Vivienda Social para el Campo.	284
Tabla 42. Programa Vivienda Social para el Campo, discriminado por Departamentos y municipios donde se entregaron viviendas.	285
Tabla 43. Compromiso del Gobierno Nacional con comunidades étnicas y campesinas.	286
Tabla 44. Atención a sentencias judiciales de restitución de tierras.	286
Tabla 45. Programa de Mejoramientos Casa Digna Vida Digna Rural del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial:	287
Tabla 46. Distribución Porcentual de los Integrantes de los Grupos Familiares.	291
Tabla 47. Medidas de protección implementadas entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023.	324
Tabla 48. Medidas de protección incompletas acumuladas con corte a abril de 2023.	326
Tabla 49. Sesiones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y sus subcomisiones del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023.	329
Tabla 50. Presupuesto apropiado para la ejecución el PNIS (2017-2022) Cifras en millones de pesos.	344
Tabla 51. Avance en pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata con corte a mayo de 2023.	351
Tabla 52. Avance en autosostenimiento y seguridad alimentaria con corte a marzo de 2023.	352
Tabla 53. Avance en recursos comprometidos para proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo con corte a marzo de 2023.	354
Tabla 54. Avance en Asistencia Técnica Integral con corte a marzo de 2023.	354
Tabla 55. Avance de atención a recolectores con corte a marzo de 2023.	355

Tabla 56. Recursos comprometidos y pagados de la subcuenta de sustitución por fuente y concepto con corte al 31 de marzo de 2023. Cifras en millones de pesos	356
Tabla 57. Iniciativas PISDA con corte al 31 de marzo de 2023.	364
Tabla 58. Iniciativas PISDA por pilar PDET con corte al 31 de marzo de 2023.	365
Tabla 59. Fases de proyectos de iniciativas PISDA con corte a marzo de 2023.	365
Tabla 60. Iniciativas PISDA en municipios sin coincidencia PDET con corte al 31 de marzo de 2023.	366
Tabla 61. Iniciativas de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores	373
Tabla 62. Priorización territorial del PNB	435
Tabla 63. Subsalsas de la SRVR	454
Tabla 64. Subsalsas especiales de conocimiento y decisión de la SDSJ en materia de fuerza pública para comparecientes en selección negativa	455
Tabla 65. Audiencias, diligencias y otras actividades realizadas en el marco del Macrocaso No. 01 – Nivel Bloques	460
Tabla 66. Sistematización de estadísticas de violencia cometidas en contra de la UP según la JEP	467
Tabla 67. Factores de priorización del macrocaso No. 06	468
Tabla 68. Listado de posibles actividades que pueden constituirse como TOAR	486
Tabla 69. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase	493
Tabla 70. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC	494
Tabla 71. Personas que recibieron atención psicosocial en zonas apartadas	498
Tabla 72. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRR	502
Tabla 73. Resumen estado conceptos de seguridad	504
Tabla 74. Monetización de bienes entregados por las extintas FARC-EP	508
Tabla 75. Pagos realizados por la SAE por concepto de indemnización a sujetos de reparación colectiva étnicos	510
Tabla 76. Asignación recursos OCAD PAZ por sector 2017 – 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.	559
Tabla 77. Avance físico proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.	561
Tabla 78. Avance Financiero proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.	562
Tabla 79. Participación por Punto Acuerdo de Paz MFMP y PGN 2021-2022	568

Tabla 80. Focalización PGN 2020-2022 por punto del Acuerdo de Paz. Cifras en Millones de pesos.	569
Tabla 81. Focalización recursos de funcionamiento en el trazador Construcción de Paz por punto, 2021 a 31 de marzo de 2023. Cifras en millones de pesos.	571
Tabla 82. Focalización recursos de funcionamiento trazador construcción de paz por entidad 2021 a 31 de marzo de 2023. Cifras en Millones de Pesos.	572
Tabla 83. Focalización recursos de inversión en el trazador Construcción de Paz por punto, 2020 a 2022. Cifras en millones de pesos.	575
Tabla 84. Focalización recursos de inversión trazador construcción de paz por entidad 2020 a 2022. Cifras en millones de pesos.	576
Tabla 85. Ejecución por sector PGN 2022. Cifras en millones de pesos.	581
Tabla 86. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz 2022 inferior o igual al 70%. Cifras en millones de pesos.	583
Tabla 87. Recursos de Cooperación no reembolsables por pilar del Acuerdo de Paz 2015 a 2023	590
Tabla 88. Colocación de la Línea de Créditos Especiales (LEC) (periodo 2020 – 2023)	609
Tabla 89. Créditos otorgados a pequeñas productoras mujeres	610
Tabla 90. Productoras atendidas con el servicio de extensión agropecuaria	611
Tabla 91. Iniciativas de Género por Subregión	616
Tabla 92. Iniciativas de género por pilar	617
Tabla 93. Participación de mujeres en altas cortes	620
Tabla 94. Mujeres que participaron de los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas realizados por el MinInterior	623
Tabla 95. Eje 1. Fortalecimiento institucional y procesos de articulación, planificación y seguimiento con enfoque de género.	627
Tabla 96. Eje 2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.	629
Tabla 97. Eje 3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.	630
Tabla 98. Eje 4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.	633
Tabla 99. Atención de hijos/hijas de personas en proceso de reincorporación durante la vigencia <u>2022</u>	642

Tabla 100 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 1 “Reforma Rural Integral” reportado en SIPO	685
Tabla 101. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación en Política” reportado en SIPO	694
Tabla 102. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 3 “Fin del Conflicto” reportado en SIPO	702
Tabla 103. Alertas tempranas registradas por departamento entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023	705
Tabla 104. Principales características de las 28 alertas tempranas reportadas	707
Tabla 105. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 “Solución de Drogas Ilícitas” reportado en SIPO	710
Tabla 106. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO	718
Tabla 107. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO	724

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
- **AENIFP:** Agentes del Estado no integrantes de la Fuerza Pública
- **AETCR:** Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación
- **APC:** – Colombia Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia
- **ARN:** Agencia para la Reincorporación y Normalización
- **ART:** Agencia de Renovación del Territorio
- **C.P:** Constitución Política
- **CACEP:** Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular
- **CAI:** Comandos de Acción Inmediata
- **Cancillería:** Ministerio de Relaciones Exteriores
- **CAR:** Corporaciones Autónomas Regionales
- **CCCP:** Compromiso Claro, Concreto y Programado
- **CDDHHPI:** Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas
- **CNMH:** Centro Nacional de Memoria Histórica
- **Cerac:** Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
- **CEV:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- **CDV:** Programa Camino diferencial de Vida
- **CGR:** Contraloría General de la República
- **Cinep:** Centro de Investigación y Educación Popular
- **CITREP:** Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz
- **CNCA:** Comisión Nacional de Crédito Agropecuario
- **CNTI:** Comisión Nacional de Territorios Indígenas
- **Coldeportes:** Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre
- **CMDR:** Consejo Municipal de Desarrollo Rural
- **CONASAN:** Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **CINAMAP:** Comisión Intersectorial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
- **CISAN:** Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- **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
- **Comunes:** Partido Comunes, antes denominado Partido Fuerza Alternativa Revolucionara del Común (Partido FARC).
- **Consea:** Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario
- **CONPA:** Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano.
- **Conpes:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CPEM:** Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
- **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
- ❑ **DIH:** Derecho Internacional Humanitario
- ❑ **DSCI:** Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- ❑ **DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- ❑ **DPS:** Departamento para la Prosperidad Social
- ❑ **EOT:** Esquemas de Ordenamiento Territorial
- ❑ **ETC:** Entidades territoriales certificadas
- ❑ **EDP:** Entidades de Derecho Público
- ❑ **FARC-EP:** Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
- ❑ **FCP:** Fondo Colombia en Paz
- ❑ **Fiscalía:** Fiscalía General de la Nación
- ❑ **FIP:** Fundación Ideas para la Paz
- ❑ **Fondo de Tierras:** Fondo de tierras para la reforma rural integral
- ❑ **Frisco:** Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
- ❑ **Función Pública:** Departamento Administrativo de la Función Pública
- ❑ **GADH:** Grupo de Atención al Desmovilizado
- ❑ **GAOML:** Grupos Armados al Margen de la Ley
- ❑ **ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- ❑ **leanpe:** Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final
- ❑ **IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- ❑ **IIDH:** Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
- ❑ **Incoder:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
- ❑ **Incora:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria
- ❑ **INMLCF:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- ❑ **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
- ❑ **MC:** Medida cautelar
- ❑ **MEE:** Misión electoral especial
- ❑ **MEC:** Mecanismo Especial de Consulta
- ❑ **MPC:** Mesa Permanente de Concertación
- ❑ **MPEV:** Mesas de Participación Efectiva de Víctimas
- ❑ **MinAgricultura:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- ❑ **MinAmbiente:** Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- ❑ **MGA:** Metodología General Ajustada
- ❑ **MinCIT:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- ❑ **MinCultura:** Ministerio de Cultura
- ❑ **MinDefensa:** Ministerio de Defensa
- ❑ **MinEducación:** Ministerio de Educación Nacional
- ❑ **MinHacienda:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- ❑ **MinInterior:** Ministerio del Interior
- ❑ **MinJusticia:** Ministerio de Justicia y el Derecho

- MinMinas:** Ministerio de Minas y Energía
- MinSalud:** Ministerio de Salud y Protección Social
- MinTic:** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- MinTrabajo:** Ministerio de Trabajo
- MinTransporte:** Ministerio de Transporte
- MinVivienda:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- MOE:** Misión de Observación Electoral
- MUSE:** Municiones sin explotar
- NARP:** Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras
- OACP:** Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- OACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- OCAD:** Órganos Colegiados de Administración y Decisión
- ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible
- OEI:** Organización de Estados Iberoamericanos
- ORIP:** Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
- OSPR:** Ordenamiento social de la propiedad rural
- OSIGD:** Orientaciones sexuales e identidades de género diversas.
- 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
- PLANEDH:** Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
- PMA:** Planes de Manejo Ambiental
- PMI:** Plan Marco de Implementación
- PNADH:** Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos
- 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
- PPR:** Personas en proceso de reincorporación.
- Presidencia:** Presidencia de la República
- Procuraduría:** Procuraduría General de la Nación
- PRR:** Programa de Retorno y Reubicación
- PSA:** Pago por servicios ambientales
- PU:** Procedimiento único de acceso y formalización de tierras
- PZA:** Plan de zonificación ambiental
- Registraduría:** Registraduría Nacional del Estado Civil
- RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento
- RIAV:** Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas

- ❑ **RNR:** Registro Nacional de Reincorporación
- ❑ **RIR:** Registro de Inmuebles Rurales
- ❑ **RRI:** Reforma Rural Integral
- ❑ **RTVC:** Radio Televisión Nacional de Colombia
- ❑ **RUV:** Registro Único de Víctimas
- ❑ **SA:** Sección de Apelación
- ❑ **SAE:** Sociedad de Activos Especiales
- ❑ **SAI:** Sala de Amnistía e Indulto
- ❑ **SAR:** Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- ❑ **SDSJ:** Sala de Definición de Situaciones Jurídicas
- ❑ **SeRVR:** Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- ❑ **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
- ❑ **Sinergia:** Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.
- ❑ **SNIA:** Consejo Superior del Sistema Nacional de Información Agropecuaria
- ❑ **SNIDH:** Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos
- ❑ **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
- ❑ **SPA:** Sustancias Psico Activas
- ❑ **SPNN:** Sistema de Parques Nacionales Naturales
- ❑ **SRC:** Sujetos de reparación colectiva
- ❑ **SRVR:** Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad
- ❑ **SUIFP:** Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas
- ❑ **TOAR:** Trabajos, Obras y Actividades con contenido reparador-restaurador
- ❑ **UAF:** Unidad Agrícola Familiar
- ❑ **UAEOS:** Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
- ❑ **UARIV:** Unidad para la Reparación de las Víctimas Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- ❑ **UIA:** Unidad de Investigación y Acusación
- ❑ **UIAFP:** Unidad para la Implementación del Acuerdo Final de Paz
- ❑ **UNGRD:** Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres
- ❑ **UBPD:** Unidad de Búsqueda Unidad de Personas dadas por Desaparecidas
- ❑ **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
- **ZOMAC:** Zonas más afectados por el Conflicto Armado
- **ZRC:** Zonas de Reserva Campesina
- **ZRF:** Zonas de Reserva Forestal

PRÓLOGO

Vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Paz, más allá del análisis de datos, para la Procuraduría comporta la lectura de los territorios, la escucha activa de las víctimas, el acompañamiento a las comunidades rurales, y acciones afirmativas para el cierre de las brechas de género.

Tras siete años de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, el desafío más significativo para el andamiaje institucional del país radica en lograr una correcta implementación de lo pactado, a través de, por ejemplo, acciones afirmativas para grupos minoritarios e históricamente vulnerados, la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y la generación de oportunidades para toda la población. En ese sentido, todo el aparato estatal debe volcarse hacia el cumplimiento del Acuerdo, en aras de lograr la construcción de una paz estable basada en la reconciliación y la no repetición.

La Procuraduría General de la Nación, como órgano de control encargado de la promoción, la protección y la defensa de los derechos humanos, y en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, realiza el seguimiento y monitoreo permanente a la implementación del Acuerdo. No obstante, por la dinámica que se le ha impartido y la incidencia técnica que guarda, esta vigilancia ha trascendido las obligaciones normativas, convirtiéndose en una herramienta de gestión clave para las entidades involucradas, en razón de las recomendaciones y alertas preventivas que se les generan, así como en un apoyo constante para las víctimas del conflicto armado, al retomar sus voces y darles el lugar que les corresponde como centro de todo este proceso de construcción de paz en Colombia.

A raíz de esto, la Procuraduría se ha posicionado como un referente tanto nacional como internacional en el seguimiento del Acuerdo de Paz, además, por la priorización que se le ha dado al asunto, y a los enfoques que se le ha impartido a la gestión institucional, orientados a la salvaguarda los derechos humanos de las mujeres y de las comunidades étnicas, y a las garantías de seguridad para las personas defensoras de derechos humanos y para las personas en proceso de reincorporación. Teniendo en cuenta la heterogeneidad tanto de la población como de los territorios colombianos, se ha tenido especial cuidado en incluir un enfoque territorial, asegurando que la vigilancia, las alertas y las soluciones institucionales respondan a las necesidades de la población, especialmente en áreas rurales y dispersas.

Este es el Quinto Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz que el ente de control presenta al Honorable Congreso de la República, el cual, además de los enfoques descritos anteriormente, incluye un análisis técnico y detallado de la información proporcionada por las distintas autoridades estatales, en relación con el avance y cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. Se abordan minuciosamente los seis puntos pactados, incluyendo el capítulo étnico y, por primera vez, un capítulo específico sobre el enfoque de género.

En este capítulo, se analiza con perspectiva de derechos humanos de las mujeres y las personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) el avance de cada uno de los seis puntos. El análisis reveló, por ejemplo, la baja ejecución de recursos asociados a los compromisos de género, los riesgos para el ejercicio de los liderazgos de estas poblaciones y el rezago existente para este grupo poblacional en relación con el acceso a créditos para el sector agropecuario, al Subsidio Familiar de Vivienda Rural y a instancias de participación y decisión en las ramas del poder público, especialmente en la judicial. Como resultado, se han formulado 56 recomendaciones asociadas al cumplimiento de todos los puntos del Acuerdo en lo que tiene que ver con la garantía de derechos de las mujeres y las personas con OSIGD.

Además, considerando las necesidades expresadas por los ciudadanos colombianos, se han incorporado las voces de los territorios más afectados por el conflicto armado, con aportes significativos de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas Comunitarios por la Paz, que desde sus regiones han estado vigilando la ejecución de los programas establecidos en el Acuerdo de Paz. En los encuentros regionales, se han destacado las dificultades y desafíos en la implementación de los programas del Acuerdo, especialmente en áreas como el desarrollo con enfoque territorial, la sustitución de cultivos ilícitos, el acceso y la formalización de tierras, y el enfoque de género, temas incluidos en este informe.

Ahora bien, en relación con el primer punto, referido a la Reforma Rural Integral, es preocupante el poco avance en la entrega de tierras a través del Fondo de Tierras. A raíz de una redefinición de los conceptos y fuentes que determinan los reportes de cumplimiento de las metas, se ha calculado que el avance en la adjudicación de los tres millones de hectáreas previstas es de apenas el 0,65 %. Además, resulta inquietante el atraso en la ejecución de iniciativas PDET que incluyan un enfoque étnico. Solo un 25,15 % de las iniciativas PDET que están en proceso de implementación han incorporado la dicha etiqueta.

Respecto al segundo punto del Acuerdo, Participación en Política, se ha logrado obtener avances. De acuerdo con la información reportada en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), este punto tiene un progreso del 67,55 % en los compromisos del Plan Marco de Implementación, lo cual representa un

aumento de 20,3 puntos porcentuales frente a la información reportada en el Cuarto Informe. Sin embargo, existe un rezago en la participación femenina en instancias de decisión, especialmente en la Rama Judicial, que se hace más evidente en el Consejo de Estado y en la Corte Suprema de Justicia, donde las mujeres magistradas representan menos del 30 %.

En lo que respecta al tercer punto, denominado Fin del Conflicto, existe una amplia oferta educativa con diferentes modelos y con enfoque diferencial, y créditos condonables, que permiten a los firmantes acceder a los programas de acuerdo con sus dinámicas diarias y con sus intereses. Sin embargo, preocupa la baja utilización de los cupos educativos y de becas, así como la alta tasa de deserción escolar, que responde a la inseguridad, el cambio de residencia y la carga laboral. En concordancia con lo anterior, es necesario que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización genere estrategias diferenciales que incentiven la permanencia educativa, a la vez que cubra las necesidades de los estudiantes.

Asimismo, existen avances en cuanto a los proyectos productivos, cuyo término de desembolso o entrega de ayudas ha mejorado. De igual forma, los procesos de asistencia para estos proyectos han aumentado su frecuencia y ha disminuido el tiempo de aplicación del instrumento. Sin embargo, se ha mantenido el problema de sostenibilidad de la mayoría de estos, lo cual es una condición necesaria para garantizar el fin del conflicto.

Por otro lado, en lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, se destaca la falta de avances significativos en la entrega de los proyectos productivos lícitos que aseguran la estabilidad económica de los agricultores que optaron por la erradicación de manera voluntaria de cultivos de uso ilícito. De las 99,097 familias inscritas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), solo un 2,4 % tienen comprometido la totalidad de los \$19 millones destinados para la implementación de estas iniciativas productivas. Además, se resalta que el indicador “porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” ya cuenta con una ficha técnica y reporte un avance del 98,99 %. En el periodo de este informe, el indicador registra 298 personas con sentencias, de las cuales 295 fueron condenatorias y tres absolutorias. Igualmente, la incautación de clorhidrato de cocaína alcanzó una cifra récord en 2022, con 671 toneladas métricas, pero, con corte a mayo de 2023, se habían incautado 209 toneladas, lo que significaría una disminución si se mantiene la tendencia. A la par, el desmantelamiento de laboratorios de clorhidrato de cocaína también tiene una tendencia decreciente, pasando de 237 en 2021 a 206 en 2022.

Es importante recalcar que el problema de drogas ilícitas y el narcotráfico desempeñan un rol fundamental en la violencia en Colombia y, por ende, en la consolidación de la paz. Estas economías ilegales alimentan en gran medida las

acciones bélicas, lo que exige a las distintas entidades del Estado intensificar su lucha contra este flagelo. Esto es especialmente relevante en lo que respecta a la corrupción vinculada con el narcotráfico y al control de laboratorios que manejan insumos como el ácido clorhídrico, el amoniaco, el ácido sulfúrico y el permanganato de potasio.

Ahora bien, en relación con el punto cinco del Acuerdo de Paz, sobre las víctimas del conflicto, se hace necesario aprobar el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, no se tiene prevista una fecha para esto, lo que significa un atraso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz. Asimismo, a raíz de una visita administrativa realizada por el ente de control a dicha Consejería, se hizo notorio el deficiente funcionamiento de dicha entidad como consecuencia de decisiones administrativas asociadas a su personal.

En el punto seis, en cuanto al OCAD PAZ, se han realizado asignaciones que suman un total de 7,8 billones entre 2017 y el 31 de marzo de 2023. De este monto, \$6,5 billones se destinaron a municipios incluidos en alguna subregión PDET, mientras que \$1,3 billones se asignaron a municipios fuera del ámbito PDET. Durante este período, el año con la mayor asignación fue 2021, alcanzando un total de \$4,4 billones, seguido por el 2019, con asignaciones que ascendieron a \$1,1 billones. En términos de avance físico, se ha establecido que 521 proyectos, con una inversión total de \$3,4 billones, han alcanzado un progreso de entre el 75 % y el 100 %. No obstante, 184 proyectos, con una inversión total de \$2,06 billones, y 109 proyectos, con una inversión total de \$1,4 billones, presentan avances inferiores al 25 % y al 50 %, respectivamente.

De igual manera, en el aspecto financiero, 511 proyectos han mostrado un avance superior al 75 %, con una asignación total de \$3,3 billones. Sin embargo, se destaca el limitado progreso en 115 proyectos, a los cuales se le asignaron fondos por un total de \$1,2 billones, y en 150 proyectos, con asignación total de \$1,7 billones, que presentan avances inferiores al 25 % y al 50 %, respectivamente.

A partir de estos datos, y sumado al análisis de 100 indicadores relacionados con los pueblos étnicos del Plan Marco de Implementación, este informe propone 386 recomendaciones a entidades de los ámbitos nacional, regional y local, con el objetivo de avanzar de manera decidida en la implementación de todos los puntos pactados en el Acuerdo de Paz. Se espera que la información reportada sea utilizada de manera óptima para mejorar la implementación del Acuerdo y la eficiencia en la gestión de todas las entidades involucradas.

En conclusión, este informe, más allá de su función de control de gestión, busca convertirse en una herramienta de empoderamiento ciudadano. Al proporcionar

conocimientos detallados sobre la implementación del Acuerdo de Paz, fortalece la capacidad de la sociedad para ejercer control y vigilancia, fomentando una participación informada y activa en los procesos democráticos. La Procuraduría General de la Nación continuará desempeñando su función preventiva, generando alertas y fomentando sinergias institucionales que permitan alcanzar el objetivo común y transitar efectivamente hacia una paz en su sentido más amplio, donde, además de la ausencia de conflicto armado, se produzca una transformación profunda de la sociedad colombiana.

MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría General de la Nación estableció en su Plan Estratégico Institucional 2021 – 2024: “Procuraduría: Construyendo desde la equidad y la diferencia” un modelo de buena gobernanza con el fin de lograr mejores resultados para la ciudadanía y fomentar una administración eficiente de sus procesos. Este modelo contempla el desarrollo de cuatro ejes transversales, entre los cuales se encuentra la construcción de paz, como labor que convoca a toda la sociedad colombiana. En este contexto, el PEI se enfoca en fortalecer el seguimiento preventivo del cumplimiento del Acuerdo de Paz y la política pública de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, en cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2016 y la Ley 1448 de 2011 (Procuraduría, 2021).

Siguiendo este lineamiento estratégico, la Procuraduría General de la Nación presenta ante el Honorable Congreso de la República el Quinto Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, con corte a 31 de marzo de 2023, en el que se examinan de manera detallada y rigurosa cada uno de los componentes de los seis puntos que lo conforman, incluyendo el capítulo étnico y, por primera vez, el análisis específico del enfoque de género del Acuerdo.

Así mismo, es significativo destacar que este Informe incorpora la perspectiva de aquellos beneficiarios directos del Acuerdo de Paz que desempeñan un papel fundamental en la veeduría ciudadana a la ejecución física y financiera de los programas, planes y proyectos del Acuerdo de Paz implementados en los territorios, para lo cual se contó con la participación de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas Comunitarios por la Paz, con quienes se realizaron cinco encuentros subregionales organizados por la Procuraduría, con el apoyo técnico y financiero de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Embajada Británica en Colombia.

De esta forma, se recopiló información relevante sobre las principales dificultades que afectan el cumplimiento de cinco temas cruciales del Acuerdo de Paz en los territorios rurales más afectados por la pobreza y el conflicto armado, especialmente en la ejecución de las obras y proyectos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los mecanismos de adjudicación y formalización de tierras para el campesinado que carece de acceso a ella, o se encuentra en situaciones de informalidad con respecto a la propiedad rural, y el componente de género del Acuerdo.

El Informe se soporta a partir del análisis tanto de las respuestas recibidas de aproximadamente 55 entidades a nivel nacional como de los reportes cuantitativos y cualitativos de todos los indicadores definidos en el Plan Marco de Implementación (PMI) disponibles en el Sistema Integral de Información sobre el Posconflicto

(SIIPO). Adicionalmente, este documento permite hacer seguimiento a los análisis y observaciones presentados en el Cuarto Informe al Congreso, en el que se remitieron 393 recomendaciones a las entidades con compromisos en la implementación del Acuerdo de Paz, de las cuales se recibió respuesta de 303, de las que solo 69 no fueron acogidas, en tanto que 145 fueron acogidas totalmente, y 89 de manera parcial.

A lo largo de este Quinto Informe, se resaltan los avances institucionales y de asignación de recursos para el cumplimiento del Acuerdo de Paz, cuya implementación completa casi siete años, al igual que destaca su priorización en el diseño del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, lo cual garantiza la continuidad. También se ocupa de los rezagos y retos de cumplimiento advertidos en varios de sus componentes.

En particular, frente al Punto 1 sobre Reforma Rural Integral (RRI), se destaca el ajuste de los conceptos técnicos y jurídicos utilizados para medir el cumplimiento de los indicadores sobre adjudicación y formalización de tierras por parte del sector de agricultura, lo que permite distinguir entre la tierra que es adjudicada y la que se formaliza; en consecuencia, se estima que el porcentaje de cumplimiento de la meta de tres millones de hectáreas de tierra destinadas a beneficiar a campesinos que carecen de ella o que la tienen en extensiones insuficientes es de apenas el 0,65 %; y en cuanto a la meta de siete millones de hectáreas formalizadas, se ha alcanzado un 44,9 %, en lo que cabe aclarar que el 38,5 % de esta cifra de formalización corresponde a áreas tituladas antes de la firma del Acuerdo de Paz.

En relación con este tema, también se resalta el esfuerzo institucional y la asignación de recursos para avanzar en la Reforma Agraria, particularmente a través de la priorización de los procesos de compra directa de tierras, ya que esto resulta fundamental para abordar el problema de la baja disponibilidad de predios rurales que puedan ser entregados a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

Con respecto a los PDET, se evidencia que persiste el problema de información sobre el cruce técnico y financiero de los proyectos asociados a las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Tampoco se tiene claridad sobre el rol que tendrá la Hoja de Ruta Única (RHU) como insumo de planeación en los procesos de elaboración de los próximos planes de desarrollo territoriales en los municipios PDET y en la actualización de los PATR.

Otro tema importante de la RRI que se aborda en este Informe corresponde al estado de avance de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), que tienen como finalidad contribuir a la superación de la pobreza y la desigualdad de la población rural. Así pues, según datos del DANE, la tasa de pobreza multidimensional para el año 2022 se situó en un 12,9 % a nivel nacional, mientras que en los centros

poblados y áreas rurales dispersas alcanzó el 27,3 %, por lo que se redujo en 3,8 puntos porcentuales respecto al año 2021. Se destaca la articulación y concordancia de las líneas temáticas de los PNS con el PND 2022 – 2026, la cual garantizará la continuidad en su implementación.

En lo que respecta al Punto 2 sobre Participación Política, se observa la persistencia de obstáculos en el desarrollo de la participación política de las organizaciones políticas surgidas con motivo del Acuerdo de Paz. Esto se debe a que el Estado aún no ha promulgado una ley que garantice y promueva la participación ciudadana, así como otras actividades que puedan llevar a cabo las organizaciones y movimientos sociales; además, el Ministerio del Interior tampoco ha impulsado una ley estatutaria que regule la movilización y protesta pacífica; y, en lo que respecta a los mecanismos participativos, la autoridad electoral no ha asignado presupuesto adicional para el acceso a medios de comunicación por parte de organizaciones políticas declaradas en oposición, lo cual afecta el acceso a este derecho.

En virtud de lo anterior, más allá de la estrategia que permita tener mayor participación política de diferentes sectores de la sociedad, es necesario que desde el Gobierno nacional se trace un plan integral que involucre a las diferentes entidades, articuladas en presupuesto y gestión, que atienda las necesidades de las organizaciones.

De otra parte, sobre el proceso de reincorporación social y económica, es preciso señalar que las estrategias establecidas para este fin no han sido ajustadas conforme a las necesidades concretas de la población firmante de paz, lo que ha conllevado a que en el presente Informe se llame la atención sobre aspectos como mejorar la atención en salud, especialmente de las personas con discapacidad, fortalecer los proyectos productivos que tengan garantías de sostenibilidad, y que incorporen el enfoque diferencial en la oferta educativa.

En este mismo sentido, el Informe analiza como el Programa de Reincorporación Integral, actualmente en proceso de diseño por el Gobierno nacional, ha dificultado la creación e implementación de otras estrategias, como el Programa de Reunificación Familiar, el Sistema Nacional de Reincorporación y otras iniciativas relacionadas con la inclusión del enfoque diferencial y de género.

Respecto al componente de garantías de seguridad, es de alertar sobre la persistencia del riesgo y afectaciones contra las personas en proceso de reincorporación, ya que, para el año 2022, ascendió a 45 el número de firmantes asesinados; en tanto que, para el mismo año, fueron 213 homicidios que afectaron a lideresas y líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, lo que representa un aumento significativo del 57,7 % en comparación a lo registrado

en el 2021. Por ello, se resalta la importancia de la reactivación y racionalización de todos los componentes del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP).

También se aborda en este Informe el estado de implementación del Punto 4 sobre la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, en el que se encuentra que, menos del 1 % de las familias vinculadas al PNIS habían completado su ruta; y que el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y el Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas no han sido adoptados formalmente. Frente al pilar de solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, se encuentra que el Gobierno nacional ha incluido dentro de la nueva política de drogas, medidas para cumplir con ese pilar.

Respecto a los avances y retos en la implementación de los compromisos derivados del Punto 5 que aborda el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, se destaca la presentación del Informe Final entre junio y julio de 2022 de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la conformación del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM) a la implementación de las recomendaciones emitidas por esta Comisión en agosto del mismo año y la finalización del traslado del Fondo Documental de la CEV al Archivo General de la Nación (AGN), el cual estará bajo la titularidad de la JEP, contexto en el cual, se considera que fue corto el tiempo de difusión del Informe Final.

También, en el marco del Punto 5, se resalta la presentación de la segunda parte del Plan Nacional de Búsqueda, la implementación de 29 Planes Regionales de Búsqueda, la aprobación de una ruta de participación de las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el marco de los planes regionales, así como el fortalecimiento del universo de personas dadas por desaparecidas, que actualmente se estima en 103.955 personas; sin embargo, persisten desafíos en la identificación de los cuerpos recuperados de personas presuntamente dadas por desaparecidas, y la entrega de reportes a las personas buscadoras a través del Sistema de Información Busquemos.

De otra parte, se realiza el estudio de los logros y dificultades para el cumplimiento del mandato de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), desarrollando las temáticas asociadas a los trámites adelantados por sus diferentes salas, medidas cautelares y de protección, el régimen de condicionalidad en perspectiva de TOAR, la participación de las víctimas, la transversalización del enfoque de género y la articulación de la Jurisdicción con los demás órganos de gobierno. De ello se destaca la apertura del macrocaso 09 por crímenes contra pueblos y territorios étnicos; y del macrocaso 11 por violencia basada en género,

violencia sexual y reproductiva, el cual se impulsó desde la Procuraduría General de la Nación.

En materia del principio de integralidad del Sistema Integral para la Paz (SIP), si bien se reportan acciones de coordinación y relacionamiento, es esencial que dichas actividades respondan a líneas estratégicas de articulación, como lo ha advertido previamente este órgano de control.

En lo que respecta a los avances y retos de implementación del Punto 6, a la fecha de este informe, se encuentran 19 indicadores pendientes por aprobación de ficha técnica. De otro lado, se destaca la necesidad de actualización de las iniciativas de los PART, así como de los indicadores del PMI.

Siguiendo el análisis del Punto 6, en el componente financiero, se determina que se han realizado asignaciones, desde el año 2017 al 31 de marzo de 2023, por \$7,8 billones, de los cuales \$6,5 billones se han asignado a municipios que hacen parte de alguna subregión PDET, y \$1,3 billones a municipios no PDET; no obstante, se alerta sobre la baja ejecución de los proyectos, toda vez que se identifican proyectos aprobados por el OCAD PAZ desde el bienio 2017-2018 que a la fecha no han culminado su ejecución.

En cuanto al Presupuesto General de la Nación (PGN), para la vigencia 2022, se apropiaron recursos por un monto de \$10,7 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$9,3 billones corresponden a gastos de inversión (87 % del total) y \$1,4 billones a gastos de funcionamiento (13 %); y la ejecución de los recursos, correspondió a un nivel de compromisos de \$10,2 billones (96 %), obligaciones de \$8,26 billones (77,1 %), y pagos de \$8,23 billones (76,8 %).

Asimismo, se determina que al Fondo Colombia en Paz (FCP), desde su creación en el año 2017, se le han asignado \$5,6 billones en 22 subcuentas, entre las cuales destaca la Subcuenta de Sustitución puesto que ha concentrado con el 45,18 % del total, seguida de las Subcuentas Reincorporación y KFW, con una participación del 20,05 % (\$1,13 billones) y 15,82 % (\$894.792 millones), respectivamente. No obstante, se presentan unos saldos disponibles por \$986.986 millones, de los cuales, \$361.149 millones corresponden a la Subcuenta de Sustitución y \$266.961 millones de pesos a la Subcuenta de PDET.

NOTAS METODOLÓGICAS

El marco de referencia para la elaboración de este Informe se compone de el Acuerdo Final de Paz, sus principios y objetivos; y las estrategias, productos, indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), descritos en el Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO). Cabe precisar que el presente documento incorpora los correspondientes al enfoque de género y el capítulo étnico, los cuales se analizan en los correspondientes capítulos.

En ese orden, el estado de implementación de cada uno de los componentes del Acuerdo de Paz se realiza a partir de la metodología de medición y cumplimiento descrita en cada una de las fichas técnicas de estos indicadores, sin que se limite a los contenidos del PMI, pues aborda también temas y asuntos estratégicos que contribuyen al cumplimiento del Acuerdo de Paz, y a su relación con los planes de desarrollo tanto del orden nacional como territorial y planes estratégicos institucionales.

Así, los análisis presentados en cada uno de los capítulos de este Quinto Informe surgen como resultado de la triangulación de información, la cual se compone de las respuestas proporcionadas por 55 entidades del nivel nacional, los reportes de cumplimiento registrados en el SIIPO y la relatoría de los encuentros con líderes y lideresas sociales que realizan ejercicios de control social en la implementación del Acuerdo de Paz en territorio; y, en el caso del capítulo étnico, se realizaron entrevistas con personas pertenecientes a pueblos indígenas, consejos comunitarios y población Rrom.

También se consultaron otros sistemas de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), como SINERGIA, para obtener información de avance de los indicadores de los planes de desarrollo nacional asociados al PMI, el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP), y el Sistema de Información de Gestión y Monitoreo a la Ejecución de Proyectos del Sistema General de Regalías (GesproySGR).

En el mismo sentido, se consultaron otros organismos que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, como los informes del Instituto Kroc, CINEP/PPP, CERAC, Misión de Verificación de la ONU, y de otros organismos del Estado como la Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República.

Con relación a la fecha de corte de la información recaudada, este documento presenta datos desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el primer trimestre de 2023, con énfasis en el periodo comprendido entre el 1° de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, en la mayoría de su contenido. Sin embargo, se registran fechas posteriores, dado que durante la elaboración de este documento se produjeron

algunos eventos o situaciones relevantes para el cumplimiento de algunos de los componentes del Acuerdo, como la creación de la jurisdicción agraria, el Plan Nacional de Desarrollo y la adopción de la Política Nacional de Drogas, así como decisiones de la JEP y otros datos de especial interés para el seguimiento, que hizo necesaria su inclusión para enriquecer el análisis y no incurrir en observaciones o recomendaciones ya superadas.

PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL

Descripción

El Punto 1 del Acuerdo de Paz estableció mecanismos para avanzar hacia la transformación estructural e integral de las zonas rurales del país, con el objetivo de alcanzar niveles de desarrollo integral que promuevan el bienestar y la calidad de vida de las personas que habitan el campo, mediante la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de todas sus necesidades (Mesa de Conversaciones, 2016). Además, a través de la implementación de este punto, se busca reparar a las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y contribuir al cierre de las brechas existentes entre el campo y la ciudad (DNP, 2017, pág. 14).

Atendiendo al principio de integralidad establecido en el Acuerdo, este Punto está compuesto por tres temáticas generales: el Acceso y Uso de la Tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Nacionales Sectoriales. Esto significa que no solo busca redistribuir la propiedad rural mediante la creación de mecanismos de adjudicación y formalización de la tierra, y la implementación de medidas para superar los conflictos agrarios y la falta de información catastral, sino que también contempla la ejecución de otras estrategias relacionadas con infraestructura, adecuación de tierras y desarrollo social rural; que se implementan a través de instrumentos de planificación territorial, como los PDET y los PNS, en coordinación con los planes de desarrollo territorial, los planes de retornos y reubicaciones de víctimas, los planes de reparación colectiva y los planes de desarrollo sostenible para las Zonas de Reserva Campesina ya constituidas.

A partir de la información reportada en el SIPO consultada en mayo de 2023 el Punto 1 del Acuerdo tiene 220 indicadores de seguimiento en el PMI, de los cuales, 171¹ serán objeto de análisis en el presente capítulo, desagregados de la siguiente manera:

- 103 indicadores son temáticos, seis son metas trazadoras y 62 corresponden a temas PDET.
- 152 indicadores (88,9 %) cuentan con reportes de avances en el SIPO, de los cuales 91 son temáticos, y nueve son metas trazadoras y 55 se refieren a temas PDET.
- 19 indicadores (11,1 %) no cuentan con reportes de avances en el SIPO entre 2017 y mayo de 2023. De estos, 12 corresponden a indicadores temáticos y 7 a PDET.

¹ El análisis de los 49 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 27 étnicos y 22 de género, se realizará en sus respectivos capítulos.

- Nueve indicadores (5,3 %) no cuentan con ficha técnica, seis son temáticos y tres corresponden a PDET.
- 127 indicadores (66,7 %) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Punto, al igual que se presentan los avances reportados en el SIPO por parte de las Entidades responsables de cada indicador.

Acceso a la Tierra y Gestión del Suelo Rural

El derecho de rango constitucional, sobre el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los y las trabajadoras agrarias², esencial para el mejoramiento de sus condiciones económicas y la calidad de vida, ha sido históricamente vulnerado en Colombia, como consecuencia del conflicto armado interno. Esta situación fue documentada por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en uno de los capítulos del informe final, titulado “El Campesinado y La Guerra”³, en el que también se concluye que la principal víctima del conflicto armado interno fue la población campesina.

Según la CEV (2022c), los campesinos fueron despojados de sus territorios, marginalizados y excluidos de las tierras productivas y mejor conectadas con acceso a bienes públicos. Ello, a pesar de que, a finales del siglo XX, como consecuencia de los reclamos de los movimientos campesinos, se lograron avances importantes en la redistribución de la propiedad rural.

Aunado a ello, persiste una marcada desigualdad en las condiciones de vida entre la población urbana y rural, según los últimos cálculos del Índice de Pobreza Multidimensional⁴. De acuerdo con el informe del DANE (2023b), la tasa de incidencia de pobreza en las zonas rurales dispersas es 3,4 veces mayor que la reportada en las ciudades al cierre del año 2022. A nivel nacional, esta cifra se situó en el 12,9%; en las cabeceras municipales fue del 8,7%; mientras que, en los centros poblados y áreas rurales dispersas alcanzó el 27,3%.

Por estas razones, resulta fundamental analizar el estado de avance de las medidas de promoción del acceso a la tierra y uso adecuado del suelo rural, establecidos en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz. La implementación de estas, busca consolidar la democratización de la tierra; su uso adecuado bajo criterios de sostenibilidad ambiental y vocación del suelo; y, resolver los conflictos agrarios derivados de la falta de regularización de la propiedad rural. Además, estos mecanismos buscan contrarrestar los efectos del conflicto armado, así como dar respuesta a sus causas históricas, entre las cuales se encuentra la problemática no resuelta de la propiedad de la tierra, su concentración y la consecuente exclusión del campesinado (Mesa de Conversaciones, 2016).

² Artículo 64° de la Constitución Política de Colombia

³ Tomo. 11. vol. 14

⁴ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es un mecanismo que permite al Gobierno Nacional identificar los niveles de pobreza de los hogares colombianos a partir de cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) salud, 4) trabajo y 5) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

En este mismo sentido, en la sentencia SU – 288 de 2022, la Corte Constitucional señala que, de conformidad con el Acto Legislativo 02 de 2017⁵, los contenidos del Acuerdo de Paz en materia de tierras corresponden a derechos fundamentales de los trabajadores agrarios, y, los conexos a estos, constituyen obligatoriamente parámetros de interpretación y referentes de desarrollo y validez para su implementación (Corte Constitucional, 2022, págs. 134-135). Por ello, además de la definición de reglas de interpretación y decisión referente a los baldíos, la Corte ordenó medidas orientadas al refuerzo del punto 1.1. del Acuerdo de Paz, como, el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, la creación de la jurisdicción agraria, la consolidación del catastro multipropósito, la actualización del sistema de registro de bienes rurales, el cumplimiento de las metas del Fondo de Tierras y la puesta en marcha del plan de formalización masiva de la propiedad rural (Corte Constitucional, 2022).

Por otra parte, los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2022 tuvo lugar la Convención Nacional Campesina (CNC) en Bogotá, donde se reunieron más de 2.500 campesinos y campesinas de todo el país. El objetivo de esta convención fue establecer un diálogo técnico con las entidades estatales sobre temas vinculados a la implementación de la política agraria, la protección de los derechos del campesinado, el acceso y la regularización de tierras, entre otros asuntos que contribuyen al fortalecimiento del punto 1 y 4 del Acuerdo de Paz. Este espacio se llevó a cabo para definir propuestas para su inclusión dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 (La Vía Campesina, 2022).

En consecuencia, han surgido nuevos hechos que fomentan el debate sobre la eficacia del Acuerdo de Paz en lo que respecta al acceso a la tierra y el uso del suelo rural. Entre ellos, se destacan los escenarios participativos del campesinado como la CNC del 2022, las recientes decisiones de la Corte Constitucional en materia de tierras⁶, la apuesta del nuevo Gobierno nacional de consolidar la reforma agraria en el país, desarrollada dentro del PND 2022 – 2023, y la discusión sobre el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección

⁵ Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

⁶ Además de la SU 288 de 2022, la Corte Constitucional emitió la Sentencia T-090 del 29 de marzo de 2023 en la que ordenó la protección de los derechos económicos y sociales de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional, en particular, de quienes reclaman la constitución de tres Zonas de Reserva Campesina ubicadas en Sumapaz (Cundinamarca), Losada Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta).

constitucional⁷. De esta manera, la Procuraduría analiza la implementación de los mecanismos del Acuerdo de Paz relacionados con la entrega de tierra a campesinos que carecen de ella o que la tienen en extensiones insuficientes, resolver situaciones como la alta informalidad de la propiedad rural, los conflictos agrarios, la desactualización del catastro rural, la definición de alternativas de desarrollo y buen vivir para la población rural que habita en áreas de especial interés ambiental, y la protección de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC).

En ese orden de ideas, este capítulo busca determinar el grado de implementación de los componentes establecidos en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz a corte del primer trimestre de 2023; analizar en detalle los principales avances y dificultades, como también los retos de implementación de cara al nuevo PND 2022 – 2023; los reclamos del campesinado en la CNC del 2022, y el cumplimiento de la SU – 288 de 2022, en particular, de la orden relacionada con: “(...) la implementación de la política de Estado en materia de tierras derivada del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, a fin de enfrentar y resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecuente inseguridad jurídica” (Corte Constitucional, 2022, pág. 204).

De esta manera, se abordan seis aspectos sobre la implementación de las medidas de acceso y uso de las tierras establecidos en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz:

Primero, el análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones generales del Acuerdo de Paz en relación con la garantía del acceso a la tierra, la seguridad jurídica en la tenencia de la misma, y la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. Además, se analiza la definición de los conceptos jurídicos y técnicos, así como las fuentes de los procesos administrativos ejecutados por las entidades del sector de agricultura para cumplir con los siguientes dos indicadores del PMI con metas trazadoras relacionados con esta materia: “Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente” (A.MT.1) y “Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas” (A.MT.2).

Segundo, se realiza una descripción del estado de implementación de los mecanismos de acceso a la tierra establecidos en el marco del Acuerdo de Paz. Se presta especial atención a la efectividad del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, así como a los avances y retrasos en la implementación del subsidio

⁷ Proyecto de Acto Legislativo 254 de 2022 de la Cámara de Representantes y 019 del Senado de la República, que fue aprobado mediante Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional.

integral de acceso a tierra, las líneas de crédito especiales para la compra de tierra y otras modalidades de acceso, como la asignación de derechos de uso en bienes baldíos no adjudicables, o en predios que se encuentran en procesos en curso de extinción judicial del dominio.

Tercero, se describe el trámite administrativo de los procedimientos destinados a recuperar o adquirir tierras en favor del Estado para su posterior adjudicación a campesinos sin tierra; lo que se centra en el estudio de los procesos especiales agrarios, la sustracción de las zonas de reserva forestal, la transferencia de inmuebles rurales de extinción judicial del dominio y el fortalecimiento del proceso de compras directas de predios privados rurales.

Cuarto, se evalúa el cumplimiento del punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, sobre el compromiso del Gobierno nacional de formalizar los predios que ocupa la población campesina en calidad de ocupantes o poseedores. Además, se hace énfasis en la importancia de que estos procesos deban hacerse en términos de áreas suficientes de tierra, de acuerdo con el régimen sobre la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Quinto, se realiza un diagnóstico sobre la efectividad del modelo de atención por oferta en materia agraria, que adelanta la máxima autoridad de tierras para resolver las situaciones jurídicas de informalidad sobre la propiedad rural y facilitar el acceso a predios rurales para los sujetos sin tierra en las zonas focalizadas, a través de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Igualmente, se describen las herramientas que permiten identificar los beneficiarios de los programas de acceso y formalización de tierras a título gratuito y parcialmente gratuito, y la validación de sus condiciones económicas y sociales.

Sexto, se hace seguimiento al grado de implementación de las estrategias del Acuerdo de Paz, orientadas a promover el aprovechamiento adecuado del suelo rural, resolver los conflictos agrarios generados por uso y tenencia de la tierra, así como también la protección de las áreas de especial importancia ecológica y los derechos de las comunidades que las habitan o colindan con estas. En este sentido, se examina el trámite de la creación de la jurisdicción agraria, la definición de los métodos alternativos de resolución de conflictos rurales, y la formación y actualización del catastro.

Estado de implementación

Análisis del cumplimiento general sobre acceso a tierras y formalización

A partir del ejercicio de monitoreo y seguimiento a la implementación del componente agrario del Acuerdo de Paz, la Procuraduría ha venido instando al Gobierno nacional a que establezca una distinción clara entre los resultados de los

procesos de adjudicación de tierras y los de formalización de la propiedad rural; es decir, distinguir los procesos relacionados con la redistribución y democratización de la tierra dirigidos a campesinos que carecen de ella o que la tienen en extensiones insuficientes, respecto de los que se orientan a garantizar la seguridad jurídica de la población que ya ocupa o posee predios rurales. Con esto, se busca que exista coherencia entre los reportes de gestión de tierras del Gobierno nacional y los objetivos del punto 1.1. del Acuerdo de Paz, de manera que las fuentes a tener en cuenta permitan conocer el avance real de los indicadores del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural del PMI, en especial, los que tienen metas trazadoras, a saber: “Tres millones de hectáreas de tierras entregadas a través del Fondo de Tierras al año 2028” (A.MT.1) y “Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas al año 2026” (A.MT.2).

Inicialmente, las fuentes que determinaron el cumplimiento de los dos indicadores señalados surgieron a partir del análisis jurídico y técnico realizado por MinAgricultura y sus entidades adscritas al proceso de construcción del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR), adoptado bajo Resolución 382 del 20 de diciembre de 2021. En este documento, se reconoce la falta de consenso existente en cuanto a los conceptos de acceso y formalización de tierras, por lo que toma en consideración la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a este tema⁸. Así pues, en este plan se estableció que el acceso a la propiedad rural abarca los procesos de titulación individual y colectiva de tierras y el acceso a recursos y servicios públicos para la población rural, pero también incluye los procesos que proveen seguridad jurídica en las diferentes formas de tenencia de la tierra, como la propiedad, la posesión, la mera tenencia y la ocupación. (MinAgricultura, 2021b, pág. 15).

Por tanto, de acuerdo con lo señalado en el PNFMPR, se entiende por acceso a la tierra la implementación de acciones destinadas a asignar y adjudicar tierras y territorios en favor de la población rural; mientras que la formalización comprende el conjunto de medidas orientadas a consolidar la propiedad rural, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (MinAgricultura, 2021b, pág. 16). Así, pues, los procesos de entrega de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales, ya sea que presenten o no ocupaciones previas, contribuyen al cumplimiento de las dos metas establecidas en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz,

⁸ La Sentencia C-073 de 2018 señala que los bienes baldíos no pueden ser objeto de formalización pues sobre ellos no se constituyen derechos a formalizar, sino que su acceso solo puede darse a través de la adjudicación, y en la sentencia C-630 de 2017 se menciona que con sujeción al Punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz es deber del Gobierno Nacional de formalizar progresivamente todos los predios que ocupa o posee la población campesina, incluyendo los baldíos.

puesto que cumplen con un doble propósito: por un lado, garantizan la apropiación de la tierra a campesinos y comunidades étnicas, y, por otro, les brindan seguridad jurídica con relación a su tenencia.

Adicionalmente, cuando el borrador del PNFMPR estuvo disponible para comentarios y observaciones en el mes de septiembre de 2021, la Procuraduría encontró que dicho documento no diferenciaba los procesos que se orientan a la asignación de derechos de propiedad, respecto a los de reconocimiento de derechos de ocupación. Esto implica que los informes de gestión sobre acceso a tierras deben distinguir entre la entrega de predios rurales que no son ocupados por la población rural beneficiaria de la adjudicación y aquellos procesos en los que se otorgan títulos de propiedad sobre tierras que ya están siendo ocupadas y se requiere de su regularización.

Sin embargo, en respuesta a lo anterior, MinAgricultura señaló: “(...) para la formulación de cada uno de los conceptos se revisó el texto del Acuerdo Final, el Decreto Ley 902 de 2017, los desarrollos jurisprudenciales o normativos del mismo Acuerdo Final y no se encuentra que se hable de predios con o sin ocupación previa, por ende, no se considera que se deba hacer la distinción propuesta” (MinAgricultura, 2021a).

Así, según la interpretación de los conceptos de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, en las fichas técnicas de los indicadores identificados con los códigos A.MT.1 y A.MT.2 que se encuentran cargadas en la plataforma SIIPO, se incluyen tres fuentes de cálculo para el reporte de ambos indicadores, las cuales corresponden a: I) hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos a Entidades de Derecho Público (EDP); II) hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos a persona natural; y, III) hectáreas derivadas de procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas. En relación a ese asunto, la Procuraduría considera que estos reportes no permiten determinar el cumplimiento real y efectivo en materia de adjudicación de tierras para la población rural que no ha tenido acceso a las mismas para el desarrollo de sus iniciativas productivas agropecuarias. Esto, en razón a que la mayor parte de la gestión de la ANT se ha centrado en la regularización y formalización de propiedades rurales de personas que ya tienen relación de ocupación con la tierra, lo cual debería contribuir exclusivamente a la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas.

Esta observación, que también ha sido mencionada en informes anteriores de seguimiento al Acuerdo de Paz⁹, fue tomada en cuenta por la actual administración de la ANT. Es así que, en respuesta al cuestionario enviado para la elaboración de este documento, esa entidad informó que se encuentran revisando y ajustando las fichas técnicas de los indicadores del SIPO en relación con las metas trazadoras de adjudicación y formalización de tierras, con el fin de corregir sus reportes de avance, específicamente, la duplicidad en la inclusión de las fuentes relacionadas con la adjudicación de baldíos a comunidades campesinas, étnicas y EDP (ANT, 2023b).

De esa manera, la ANT realizó ajustes a los conceptos técnicos y jurídicos y redefinió las fuentes de cálculo de los dos indicadores mencionados anteriormente, aunque esto no ha sido modificado en la plataforma del SIPO al corte de datos del presente informe. Así las cosas, en consonancia con las observaciones emitidas por la Procuraduría, la existencia o ausencia de ocupaciones previas en los predios objeto de adjudicación o formalización, determina los tipos de fuentes o procesos que se tienen en cuenta para los reportes de avance y cumplimiento de cada uno de los dos indicadores.

Bajo tales premisas, las fuentes que contribuyen al cumplimiento del indicador de tres millones de hectáreas adjudicadas de tierra, se relacionan con la gestión de entrega de tierra nueva, productiva y desocupada, es decir, procesos de asignación de derechos a campesinos y comunidades étnicas. En contraste, para la meta de siete millones de hectáreas formalizadas, se incorporan los procedimientos que promueven la regularización de la propiedad a poseedores de predios privados y ocupantes de baldíos, reconociéndoles derechos de ocupación.

En consecuencia, las nuevas mediciones de cumplimiento de la meta sobre tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras se basarán en la gestión de los procesos que se agrupan en las siguientes cuatro categorías:

- Bienes fiscales patrimoniales por asignación de derechos, que incluyen los inmuebles rurales de extinción judicial del dominio transferidos por la Sociedad de Activos Especiales, donaciones y predios adquiridos por negociación directa.
- Predios rurales que se originan de procedimientos especiales agrarios, como recuperación de baldíos por indebida ocupación, clarificación de la propiedad rural, extinción administrativa del dominio, reversión o revocatoria de

⁹ Por ejemplo, en el Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020, se concluyó que el Gobierno Nacional incluye los resultados de los programas de formalización en los reportes de acceso a tierras.

resoluciones de adjudicación de baldíos, la aplicación de la caducidad administrativa y la condición resolutoria, y de procesos de expropiación agraria.

- Predios rurales derivados de otorgamiento de subsidios para la compra de tierras.
- Tierras adquiridas para el desarrollo de procesos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas, y titulación colectiva de consejos comunitarios.
- Así mismo, se tendrán en cuenta, para el indicador de siete millones de hectáreas formalizadas de mediana y pequeña propiedad rural, las siguientes fuentes de gestión:
 - Predios privados rurales formalizados a través de los trámites de titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y sucesiones.
 - Predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales a campesinos con ocupaciones previas, y formalizados a EDP.
 - Predios formalizados a campesinos que ocupan predios en zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959.
 - Otorgamiento de contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables.
 - Predios formalizados dentro de los procesos de constitución, ampliación, titulación y demarcación para comunidades étnicas.

A pesar de la redefinición anterior sobre las fuentes que determinan el cumplimiento de las metas de tres millones de hectáreas de tierras adjudicadas y siete millones formalizadas, los reportes continúan sin ser ajustados en la plataforma SIPO. En esta herramienta de seguimiento, a corte 31 de marzo de 2023, se registró un avance de 1.194.066,2 Ha adjudicadas, lo que representa un cumplimiento del 39,8 % de la meta establecida; y se han formalizado 3.877.164,4 Ha, que corresponden a un nivel de cumplimiento del 55,4 % sobre los siete millones esperados.

De acuerdo con lo informado por MinAgricultura (2023a), las entidades de este sector, como la ANT y la UPRA, se encuentran en proceso de revisión y ajuste de los objetivos, estrategias y actividades propuestas dentro del PNFMPR, de manera que este plan tenga una mayor claridad respecto de los propósitos del Acuerdo de Paz relacionados con la garantía del acceso a la tierra y la regularización de la propiedad rural en beneficio la población campesina y étnica. Además, que sus objetivos tengan mayor articulación con la política de catastro multipropósito, optimizar el proceso de focalización de las intervenciones en materia de ordenamiento social de la propiedad rural, mejorar la atención de solicitudes de legalización de terrenos de comunidades étnicas, y mejorar las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra (MinAgricultura, 2023a).

Finalmente, es importante manifestar que el ajuste del PNFMP, específicamente, la redefinición de los conceptos y fuentes que determinan los reportes de cumplimiento en materia de acceso y formalización de la tierra, permiten a la Procuraduría afirmar que el avance real en la implementación de la disposición de entregar tres millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras es del 0,65 % al 31 de marzo de 2023, dado que, con la nueva metodología de cálculo, el resultado de adjudicación corresponde a 19.663,98 Ha (ver Tabla 1). Igualmente, en cuanto al cumplimiento de los siete millones de hectáreas formalizadas, se registra un total de 3.147.942,75 Ha, lo cual representa un cumplimiento del 44,9 % de la meta establecida (ver Tabla 2).

Es preciso señalar que el 38,5 % (1.210.458,36 Ha) del total del área reportada sobre formalización de la pequeña y mediana propiedad rural corresponde a 38.285 títulos expedidos por el extinto Incoder antes de la firma del Acuerdo de Paz. Las razones de la inclusión de esta gestión obedecen a que la ANT ha venido realizando una depuración del rezago de procesos que heredó del Incoder, los cuales no se habían reportado en la herramienta Sinergia¹⁰, y otros casos de resoluciones de adjudicación de bienes baldíos y fiscales patrimoniales con ocupación previa a campesinos que no habían sido notificadas a sus beneficiarios, no estaban ejecutoriadas y faltaba su registro ante las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos – ORIP (ANT, 2023b).

Tabla 1. Cumplimiento meta de adjudicación de tierras

Fuente 2017 – I Trimestre 2023	Área	Número de títulos	Familias beneficiadas
Compra directa de tierra a población campesina.	2.394,25	106	452,00
Subsidios para la compra de tierras.	8.845,88	539	1.231,00
Predios de extinción judicial del dominio adjudicados (SAE).	304,92	39	39,00
Predios adquiridos para constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas y titulación de consejos comunitarios.	8.118,93	39	6.934,00
Total general	19.663,98	723	8.656

¹⁰ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA, es la herramienta del Gobierno Nacional para hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente la que se establecen en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT, (2023b).

Tabla 2. Cumplimiento de la Meta de Formalización de Tierras

Fuente 2017 - I Trimestre 2023	Área	Número de títulos	Familias beneficiadas
Predios formalizados para resguardos indígenas y consejos comunitarios	1.733.358,73	151	30.483
Predios baldíos o bienes fiscales patrimoniales a campesinos	1.378.271,47	52.468	52.581
Predios de propiedad privada formalizados	32.819,98	27.681	28.484
Predios adjudicados a EDP	2.392,56	1.629	
Contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables	1.100,03	344	344
Total general	3.147.942,77	82.273	111.892

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT, (2023b).

Mecanismos de Acceso a Tierras

En cumplimiento del propósito señalado en el Acuerdo de Paz sobre la democratización de la tierra productiva y fértil para la población rural que carece de ella o que la posee de manera insuficiente, se crearon los siguientes mecanismos, en virtud del Decreto Ley 902 de 2017: I) Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral; II) Subsidio Integral de Acceso a Tierra; III) líneas especiales de crédito para la compra de tierra; y, IV) la asignación de derechos de uso en áreas inadjudicables.

Este apartado busca establecer el grado de consolidación de tales mecanismos, determinar su efectividad en términos de la garantía del derecho a la propiedad de la tierra, y describir los desafíos técnicos, administrativos y jurídicos que han surgido en su implementación. Lo anterior, con énfasis en las zonas más alejadas con mayor afectación por la pobreza, el abandono y el conflicto armado, como las subregiones PDET.

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

En los términos del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (RRI) se establece como la principal fuente de acceso a la propiedad de la tierra para los sujetos rurales que demuestren vocación agraria, y que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad debido a la falta de tierra suficiente para el desarrollo de sus proyectos de vida.

Este mecanismo de acceso a tierras tiene un carácter permanente que dispondrá de tres millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, el cual se consolida a partir de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales, y se constituye de dos subcuentas: una para población campesina y la otra para comunidades étnicas (Mesa de Conversaciones, 2016).

De acuerdo con el Acuerdo de Paz, los procesos que aportan a la conformación de dicho Fondo se relacionan con la transferencia de inmuebles rurales de extinción judicial del dominio, procesos especiales agrarios que permiten recuperar tierras en favor del Estado, áreas que provienen de la sustracción de las Zonas de Reserva Forestal (ZRF), tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o utilidad pública, y donaciones de predios rurales (Mesa de Conversaciones, 2016).

Siguiendo los lineamientos técnicos para la administración de este Fondo, los bienes rurales que son ingresados al mismo deben estar libres de gravámenes, estar completamente desocupados, cumplir con la condición de adjudicables, y estar saneados en sus aspectos registrales y catastrales (ANT, 2018). Así pues, significa que los predios no deben presentar diferencias de áreas entre los folios de matrícula inmobiliaria y las fichas catastrales, y, además que no presenten anotaciones jurídicas que limiten el procedimiento de adjudicación a cargo de la ANT.

Bajo ese entendido, el presente análisis busca determinar el estado de conformación de este Fondo, identificar las zonas del país que concentran el mayor número de hectáreas, presentar el cálculo del área promedio municipal de los predios incluidos, analizar los tipos de fuentes o modos de ingreso, examinar el estado jurídico del inventario de bienes pertenecientes al Fondo, y evaluar la gestión adelantada por la ANT en relación a la verificación y valoración técnica respecto al estado de ocupación de los predios y la calidad de adjudicable que estos deben cumplir; así como, el saneamiento físico, jurídico y técnico que se requiere para que este mecanismo pueda facilitar los procesos de redistribución de la tierra.

En ese orden de ideas, a corte 31 de marzo de 2023, la ANT había ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 20.406 predios rurales con un área de 2.233.168 hectáreas. Esto representa un aumento del 17 % en comparación con el mismo período del año anterior (1.909.848,7 Ha). Además, esto implica que se habría alcanzado el 74,4 % de la meta de ingreso de tres millones de hectáreas al cierre del año 2028. Según el tipo de bienes rurales, se observa que 15.782 son baldíos de la nación con una extensión de 1.699.827 Ha, mientras que 4.624 corresponden a bienes fiscales patrimoniales cuya área alcanza las 289.366,12 Ha.

En cuanto a la distribución geográfica del área ingresada al Fondo de Tierras, es necesario realizar un análisis diferenciado basado en el tipo de población

beneficiaria, que incluye a campesinos, desmovilizados o reincorporados, y comunidades étnicas. Esto se debe a que la naturaleza de los procesos de adjudicación de tierras varía según la población; por ejemplo, en el caso de los campesinos, la entrega de tierras se realiza de forma individual por grupo familiar; mientras que las comunidades indígenas y afrocolombianas reciben áreas más amplias para el ejercicio del derecho colectivo de acceso y formalización de sus territorios. A continuación, se muestran los municipios donde se concentra el mayor número de hectáreas, según la destinación de los predios:

- En el caso de los campesinos, además de los predios adjudicados directamente por grupo familiar, también incluye el área que se formaliza a las Entidades de Derecho Público (EDP)¹¹, ya que esta se destina al desarrollo de obras de infraestructura pública que los beneficia directamente. Por tanto, el área del Fondo destinada a esta población corresponde a 1.387.215,09 Ha, distribuidas en 696 municipios. De estos, 13 concentran el 70,4 % de las hectáreas¹².
- En cuanto a la destinación de tierras del Fondo para comunidades étnicas, se tienen 845.087,52 Ha, de las cuales el 98 % van dirigidas a procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y el 2 % a titulación colectiva de consejos comunitarios. Estas tierras están distribuidas en 174 municipios, siendo que seis de ellos concentran el 81,45 % del área total¹³.

El objetivo de la creación de este Fondo es beneficiar a la gran mayoría de la población rural con reclamos de tierras para la producción agrícola y agropecuaria de todo el territorio nacional, especialmente en las regiones más afectadas por el conflicto y la pobreza, las cuales fueron priorizadas en la implementación de los PDET. Sin embargo, es llamativo que el 62 % del área ingresada al Fondo de Tierras se encuentra en zonas que no están dentro de los PDET, mientras que solo el 38 % corresponde a estas regiones prioritarias. Además, se identifican siete subregiones PDET con participaciones por debajo del 1 % del total de hectáreas

¹¹ Según el artículo 2.14.10.6.1. del Decreto Ley 1071 de 2011, las Entidades De Derecho Público (EDP) son aquellas que desarrollan obras de infraestructura para la instalación o dotación de servicios públicos, o aquellas cuyas actividades u objeto social hayan sido declarados por la ley como de utilidad pública e interés social.

¹² La Primavera (Vichada), San Pablo (Bolívar), Tame (Arauca), Puerto Gaitán (Meta), Puerto Triunfo (Antioquia), Cantagallo (Bolívar), Cumaribo (Vichada), Mapiripán (Meta), Santa Rosa del Sur (Bolívar), Ituango (Antioquia), Arauca (Arauca), Puerto Carreño (Vichada) y San Martín (Meta).

¹³ Miriti – Paraná (Amazonas), Puerto Santander (Amazonas), Solano (Caquetá), Leticia (Amazonas), La Pedrera (Amazonas), Villagarzón (Putumayo).

ingresadas a este fondo. Por ejemplo, Catatumbo y Chocó apenas representan el 0,04 % cada una, como se observa en la

Tabla 3.

Tabla 3. Distribución del área ingresada al Fondo de Tierras

Subregión PDET	Área que ingresa al Fondo de Tierras	Participación (%) sobre el área total	Número de predios	Promedio de Ha por predio
Sur de Bolívar	236.407,00	10,6%	215	1.099,6
Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño	177.187,04	7,9%	240	738,3
Arauca	103.833,20	4,6%	142	731,2
Macarena - Guaviare	82.271,20	3,7%	660	124,7
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	49.870,10	2,2%	377	132,3
Putumayo	49.573,38	2,2%	323	153,5
Alto Patía y Norte del cauca	47.846,76	2,1%	577	82,9
Sierra Nevada - Perijá	39.241,66	1,8%	772	50,8
Montes de María	38.587,97	1,7%	4.091	9,4
Urabá Antioqueño	15.093,19	0,7%	938	16,1
Sur de Córdoba	6.928,02	0,3%	611	11,3
Pacífico Medio	2.610,95	0,1%	4	652,7
Pacífico y Frontera Nariñense	2.131,44	0,1%	26	82,0
Sur del Tolima	1.630,56	0,1%	147	11,1
Catatumbo	964,35	0,04%	87	11,1
Chocó	938,22	0,04%	62	15,1
Total PDET	855.115,04	38,3%	9.272	92,2
Total No PDET	1.378.052,97	62%	11.134	123,8
Total general	2.233.168,01		20.406	109,436833

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ANT (2023)

Llama igualmente la atención, el ingreso de predios extensos al Fondo de Tierras, los cuales están destinados a beneficiar la población campesina en los municipios de San Pablo, Santa Rosa del Sur y Cantagallo del departamento de Bolívar. En estos municipios, se ubican cuatro predios que suman un área total de 234.092,55 hectáreas, que representa el 17 % del área total del Fondo destinada al acceso a tierras para campesinos. Además, se destaca la existencia de un predio de 86.613 hectáreas en Puerto Triunfo, Antioquia. Los mencionados bienes rurales corresponden a terrenos baldíos en los cuales la ANT ha aperturado de oficio los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes. Sin embargo, hasta la fecha, no se han llevado a cabo los estudios técnicos necesarios para el proceso de individualización o desenglobe de los mismos, ni se ha determinado su estado de ocupación y la calidad de adjudicable.

De la misma manera, se observa que siete predios del Fondo de Tierras dirigidos a pueblos indígenas representan 588.650 Ha, lo que equivale al 70 % del total del área destinada a comunidades étnicas (845.087,52 Ha). Estos predios se ubican en los municipios de Puerto Santander y Miriti – Paraná del departamento de Amazonas y en Solano (Caquetá).

Por otro lado, en cuanto a las fuentes de procesos que aportan a la consolidación del Fondo de Tierras, se encuentra que, respecto a las 1.943.801,9 Ha de los bienes baldíos, el 65,3 % corresponde a la identificación de predios por parte de la ANT a través de las solicitudes de adjudicación por ocupaciones previas; el 15,5 % a procesos de apertura de folios de matrícula inmobiliaria; el 12,6 % proviene de procesos agrarios de extinción administrativa del dominio por incumplimientos de la función social y ecológica de la propiedad; el 2,4 % a procesos de sustracción de zonas de reserva forestal; el 2 % a procesos de recuperación de baldíos por indebida ocupación; el 1,3 % a trámites de revocatorias directas de resoluciones de adjudicación; el 0,5 % de procesos judiciales; y, el 0,4 % a clarificación de la propiedad rural.

Así, de las 289.366,12 Ha de los bienes fiscales patrimoniales, el 73,6 % proviene de la transferencia del extinto Incoder a la ANT; el 12,8 % se origina a partir de los procesos de integración al patrimonio de bienes del Incoder, Incora y la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT); y, un 10,46 % corresponde a procesos de compras directas de predios privados rurales. Únicamente el 2,98 % proviene de la extinción judicial del dominio transferidos por la SAE, y el 0,16 % restante corresponde a bienes rurales obtenidos como compensación por el desarrollo de proyectos que implicaron la entrega de tierras baldías adjudicables o fiscales patrimoniales de la ANT.

Con respecto al estado jurídico de los bienes rurales que forman parte del inventario del Fondo de Tierras, se han establecido cinco categorías relacionadas con su titularidad. Estas categorías permiten determinar el inventario actual, ya que varios predios han sido egresados debido a que han surtido procesos de titulación o adjudicación.

En la primera categoría están 6.807 predios rurales que fueron adjudicados en su totalidad por la ANT a la población campesina, con un área de 230.941,24 hectáreas. En la segunda, se encuentran 50 bienes que fueron parcelados, pero que no han sido adjudicados en su totalidad, los cuales representan 23.328,91 hectáreas. En la categoría "Nación", se incluyen 8.930 baldíos que están bajo la administración de la ANT, abarcando un área de 1.141.083,6 hectáreas. En cuarto lugar, se presentan 327 predios registrados como "Titulado ANT" que corresponden a baldíos o bienes fiscales patrimoniales que han sido egresados para procesos de titulación de territorios étnicos, que suman 595.579,4 hectáreas. Por último, se

encuentran 4.292 bienes fiscales patrimoniales en la categoría de "Titularidad ANT", los cuales se mantienen bajo la propiedad de la ANT, que representan un área de 242.234,81 Ha (ANT, 2023b).

En consideración a lo expuesto, se estima que aún quedan por adjudicar o titular un total de 1.383.318,5 Ha de predios rurales del Fondo de Tierras. Sin embargo, la mayoría del área está ocupada, o pendiente por determinarse el estado de ocupación y evaluarse los requisitos técnicos y jurídicos para establecer su condición de adjudicable. Por tanto, los bienes rurales que son egresados del mismo, contribuyen al cumplimiento del compromiso de formalización de la propiedad rural, en lugar de proporcionar tierras a campesinos que carecen de estas o que las poseen en extensiones insuficientes.

Esto último se sustenta en que solo 38 predios con un área de 19.713,5 Ha registran en la base del Fondo de Tierras como desocupados, esto es, solo el 0,9 % del total del área ingresada hasta el 31 de marzo de 2023. En contraste, 16.833 bienes, que representan 1.395.410,9 Ha, se encuentran ocupadas y 3.535 con 818.043,5 Ha aún no se ha determinado la existencia de ocupaciones (ANT, 2023b).

De igual modo, respecto a la calidad de adjudicable de los bienes rurales que forman parte de dicho fondo, la ANT ha determinado que 15.207 de estos, con un área total de 1.370.182,1 Ha, reúnen los requisitos necesarios para ser entregados, y 4.810 con 857.738,6 Ha se encuentran pendientes de su valoración técnica para determinarse si cumplen con este criterio. En cambio, 5.247,2 Ha de 389 predios presentan restricciones técnicas para su adjudicación (ANT, 2023b).

En cuanto a la necesidad de determinar el estado de ocupación y calidad de adjudicación de las tierras que componen el Fondo de Tierras, la Procuraduría recomendó en su Cuarto Informe que la ANT avanzara en la caracterización y valoración técnica de todos los bienes ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras, a fin de evaluarse dichas condiciones (Procuraduría, 2022c). En respuesta a esto, la ANT informó que las visitas de caracterización están sujetas a la disponibilidad presupuestal y requieren de un número mayor de profesionales, en especial para aquellos bienes baldíos extensos; de igual modo, emitió una resolución en diciembre de 2022¹⁴ que otorgó competencias a las Unidades de Gestión Territorial (UGT) de la ANT para agilizar las gestiones relacionadas con la caracterización y recuperación material de los bienes baldíos y fiscales patrimoniales (ANT, 2023a).

Otras situaciones relacionadas con las dificultades asociadas al proceso de administración de tierras de la nación, que forman parte del mencionado Fondo,

¹⁴ Resolución 20221000298926 del 1 de diciembre de 2022.

tienen que ver con el registro de 57 predios que no cuentan con información del área; y otros 7.641 con una extensión de 478.368,99 Ha no tienen asociados los números de matrícula inmobiliaria (ANT, 2023b). A juicio de este Órgano de Control, esta problemática limita la identificación efectiva y la valoración técnica necesaria para adjudicar estos bienes a la población rural sin tierra que accede al Fondo de Tierras.

En conclusión, se observa que, a pesar de haberse completado el 74,4 % de los tres millones de hectáreas del Fondo de Tierras, este mecanismo no ha logrado contribuir de manera efectiva con el propósito del Acuerdo de Paz en términos de redistribución de la propiedad rural. Esto se debe a que el Fondo de Tierras no proporciona tierras para campesinos que carecen de éstas o que las tienen en extensiones insuficientes, y en su lugar se ha convertido en un registro de bienes rurales que son objeto de procesos de regularización o formalización en razón a las ocupaciones previas que los mismos presentan. De igual forma, se encuentran grandes extensiones de baldíos en este Fondo, sobre los cuales no se ha llevado a cabo la respectiva subdivisión o parcelación, ni se ha determinado su capacidad de disposición y goce, de acuerdo con las condiciones técnicas que habilitan su adjudicación.

Aunado a ello, las tierras que le son ingresadas, no están saneadas en su totalidad en sus aspectos físicos, jurídicos y técnicos, lo cual implica corregir las diferencias entre las áreas registradas en las matrículas inmobiliarias y las consignadas en las bases catastrales, que las mismas estén libres de perturbaciones y gravámenes, como también que no presenten restricciones ambientales, de manera que se garantice su disposición material para atender los procesos de asignación de derechos de propiedad a la población rural sin tierra o que, teniéndola, le es insuficiente. En ese orden, según la ANT, en la vigencia 2023 se atiende un proceso de adjudicación por la vía de asignación de derechos de un predio de mayor extensión de 447 Ha situado en el municipio de Puerto Gaitán (Meta) que beneficiará a 65 familias.

Por consiguiente, se insta a la ANT a presentar los datos relacionados con la consolidación del Fondo de Tierras de manera clara, especialmente en lo que respecta a su capacidad real para entregar tierras a la población rural que carece de ella. De este modo, es crucial que los bienes incluidos en el Fondo surtan todos los procesos necesarios de valoración técnica y saneamiento físico y jurídico, de manera que la ANT pueda disponer de ellos para facilitar el propósito redistributivo de la tierra planteado en el Acuerdo de Paz. En el desarrollo de este ejercicio, se recomienda priorizar los casos de los baldíos con áreas extensas, los cuales a su

vez requieren de la subdivisión material o parcelación, de acuerdo con los cálculos del régimen de UAF vigentes¹⁵.

En ese mismo sentido, se enfocaron las propuestas derivadas de la Convención Nacional Campesina (CNC) de diciembre de 2022. En las mesas que abordaron los criterios para el ingreso y adjudicación de los predios rurales del Fondo de Tierras, se estableció la necesidad de que los terrenos estén saneados y libres de cualquier tipo de problema jurídico. Además, se acordó que la adquisición de dichos inmuebles se realice mediante un análisis y estudio exhaustivo de los suelos, las condiciones ambientales y las capacidades productivas del terreno (CNC, 2022, pág. 163).

Por otra parte, en relación con el estado de las fuentes de financiación para la consolidación y dotación de tierras de este Fondo, es importante destacar el notable aumento en los recursos asignados para tal fin en el Presupuesto General de la Nación (PGN) en el año 2023, en comparación con el período anterior. En este sentido, se ha observado un incremento significativo del 403 % en el monto asignado, pasando de \$118.531 millones a \$598.004 millones.

Subsidio Integral de Acceso a Tierras

En el punto 1.1.2 del Acuerdo de Paz, se establecieron otros mecanismos con el fin de fomentar el acceso a la tierra, entre los cuales se tiene la entrega de subsidios para la adquisición de terrenos que benefician a campesinos y campesinas que no poseen tierras. En tal sentido, mediante el artículo 29 del capítulo 2 del Decreto Ley 902 de 2017, se adoptó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) como un aporte estatal no reembolsable, que puede cubrir hasta el 100 % del valor de la tierra y otros aportes para el desarrollo de proyectos productivos.

El SIAT, reglamentado después de cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz a través del Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020, se enfoca en cuatro tipos de asignaciones destinadas a sujetos sin tierra o con tierra insuficiente, así:

- La entrega de un monto máximo correspondiente al valor comercial del predio objeto de la compra, el cual es definido por grupo familiar en términos de SMMLV, actualizado por la ANT anualmente con base en insumos que facilite la UPRA.

15 De acuerdo con el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la UAF

- La entrega de hasta dos SMMLV por unidad familiar para financiar los gastos notariales de escrituración y el registro de la compraventa en sus respectivas matrículas inmobiliarias.
- Dos SMMLV destinados a pagar la licencia de subdivisión de los predios comprados.
- Un monto de 30 SMMLV por cada familia beneficiada del SIAT dirigidos a la implementación de proyectos productivos.

El indicador general que se estableció en el PMI para hacer seguimiento a este mecanismo de acceso a tierras corresponde al de “Familias beneficiarias del subsidio integral” (A.6), el cual tiene un reporte de avance consolidado en el SIPO de 1.268 grupos familiares beneficiados desde el 2017 hasta el primer trimestre de 2023. Cabe aclarar que este reporte corresponde a la descongestión del rezago de solicitudes de figuras de subsidios anteriores al SIAT, como el Subsidio Integral Reforma Agraria (SIRA), Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) y Subsidio Integral de Tierras (SIT), toda vez que, según informa la ANT (ANT, 2023b), el SIAT aún no se encuentra en operación.

La razón de que el SIAT aún no se ha implementado obedece a la no conformación del Registro de Inmuebles Rurales – RIR, que es la herramienta en la cual se inscribirán todos aquellos predios rurales privados postulados para la venta por sus propietarios, y en los que la ANT haya adelantado el proceso de verificación jurídica, técnica, ambiental y económica, para ser comprados mediante el otorgamiento de los subsidios de tierras. Por ello, en noviembre de 2021, el Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural¹⁶ definió el listado de 134 municipios con potencial productivo y aptos para su ingreso al RIR. En ese sentido, la ANT viene desarrollando el análisis a nivel veredal de los determinantes ambientales y gestión del riesgo a través de la articulación con las autoridades ambientales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y secretarías de planeación municipales (MinAgricultura, 2023a).

Igualmente, se requiere la reglamentación operativa del SIAT, dado que se creará un nuevo procedimiento para la ciudadanía, razón por la que la ANT proyectó la manifestación del impacto regulatorio para la conformación del RIR, en los

¹⁶ Conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA y la Agencia Nacional de Tierras

términos del artículo 75 de la Ley 1474 de 2014¹⁷. Dicho documento se encuentra supeditado a la expedición del proyecto del acto administrativo que reglamenta operativamente el proceso de postulación y disposición de los bienes rurales objeto de implementación del SIAT (MinAgricultura, 2023a).

Cabe aclarar que, a pesar de no haberse finalizado los trámites administrativos para la conformación y reglamentación del RRI para la operación del SIAT, la ANT ha entregado de manera excepcional adjudicaciones de subsidios de tierras bajo las modalidades del SIDRA y SIRA, en cumplimiento de órdenes de fallos judiciales y descongestión de solicitudes recibidas con anterioridad a la firma del Acuerdo de Paz. Las variables que se han tenido en cuenta para la asignación de estos recursos obedecen a las familias beneficiarias de los subsidios otorgados por el extinto Incoder que tuvieron valores bajos y que aún no se les ha materializado la entrega de la tierra que a lo largo de los años han perdido poder adquisitivo. En razón a ello, se reporta el otorgamiento de 2.561 subsidios, de los cuáles ya se han pagado 562 predios cuya extensión suma 10.854,42 Ha.

Línea Especial de Crédito para la compra de tierra

En cumplimiento a lo establecido en el punto 1.1.2. del Acuerdo de Paz, relacionado con la creación de una nueva Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierra, el artículo 35 del Decreto Ley 902 de 2017 dispuso que los sujetos de ordenamiento inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento podrán acceder a una 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). El seguimiento a esta iniciativa se realiza a través de los siguientes tres indicadores definidos en el PMI: I) “Línea de crédito especial para la compra de tierra ajustada” (A.7), II) “Línea de crédito especial para la mujer para la compra de tierra ajustada” (A.G.2) y III) “Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras” (A.G.5).

En cumplimiento de este mecanismo de acceso a tierras, la CNCA emitió la Resolución No. 4 del 8 de mayo de 2019, por medio de la cual se establece la LEC para la compra de tierras para uso agropecuario, la cual inició su implementación en la vigencia 2020. Esta línea establece un subsidio a la tasa de interés del 3 % y tasas de redescuento especiales para tres tipos de población beneficiaria: pequeño productor, mediano productor y mujeres rurales de bajos ingresos.

¹⁷ Para la creación de un nuevo trámite que afecte a los ciudadanos en las entidades del orden nacional, estas deberán elaborar un documento donde se justifique la creación del respectivo trámite, que deberá ser remitido al Departamento Administrativo de la Función Pública.

En concreto, para los casos de pequeños productores, la tasa de interés fijada es DTF + 4 % efectivo anual (e.a), para el mediano productor, la tasa es DTF + 7 % e.a., y para las mujeres rurales, es DTF + 2 % e.a. Además de financiar la compra de la tierra, esta línea de crédito también cubre los gastos relacionados con la documentación de los predios, estudios jurídicos y técnicos, derechos notariales, gastos registrales e impuestos.

Es preciso mencionar que el artículo 2° de la Resolución No. 4 de 2019 de la CNCA estableció que los beneficiarios de los créditos tramitados bajo esta línea especial debían estar incluidos en el RESO, es decir, surtir el proceso que adelanta la ANT respecto a la validación y cumplimiento de las condiciones económicas y sociales establecidas en los artículos 4° y 5° del Decreto Ley 902 de 2017, que definen a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito. En consecuencia, el alto número de solicitudes que recibe la ANT sobre la valoración e inclusión al RESO de la población rural que acude a esta entidad para acceder a la oferta institucional en materia de adjudicación y formalización de tierras, no solo con el propósito de beneficiarse de la presente LEC, dificultó la operación de la misma.

Por tal razón, la CNCA retiró este requisito de inscripción al RESO de los aspirantes a los beneficios de la LEC, mediante Resolución No. 5 del 20 de diciembre de 2022, cuyos efectos entraron en vigencia en el año 2023, decisión que fue reglamentada bajo la circular Externa del 31 de marzo de 2023 de Finagro (Finagro, 2023). Así las cosas, se valora positivamente haber tomado esta decisión, que permite avanzar con la flexibilización de los requisitos para que los campesinos sin tierra puedan acceder a créditos especiales para la compra de predios rurales.

En relación con los datos de la implementación de esta línea especial, Finagro reporta que se ha avanzado con la entrega de 634 créditos entre los años 2020 y 2022, con un valor total de \$ 36.488 millones, dentro de los cuales se otorgaron subsidios que suman \$7.395 millones. La colocación de estos créditos se presentó en 255 municipios del país, de los cuales solo 18 son PDET, que registran 36 créditos por un valor de \$1.864 millones que incluyen \$323 millones de subsidios (Finagro, 2023).

El departamento con la mayor colocación de créditos bajo esta LEC corresponde a Santander, con 148, que suman \$9.773 millones y \$2.277 millones de subsidios; seguido del Huila, con 131, con un valor de \$5.948 millones y \$1.089 millones subsidiados; y Valle del Cauca, que registra 66 de \$3.657 millones y \$724 millones correspondientes a la parte subsidiada (Finagro, 2023).

Igualmente, es preciso señalar que, adicional a los créditos otorgados por la citada LEC, los productores pueden acceder a créditos de fomento agropecuario y

rural para compra y gastos dirigidos a financiar la formalización de la tierra. En tal sentido, Finagro ha otorgado bajo esta modalidad 4.492 créditos entre el 1 de junio de 2019 hasta el 31 de marzo de 2023, por un valor de \$1,07 billones (Finagro, 2023).

Asignación de Derechos de Uso

El punto 1.1.2. del Acuerdo de Paz también contempla como medida de acceso a tierras la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores de forma individual o asociativa solidaria (Mesa de Conversaciones, 2016). En cumplimiento de tal disposición, la ANT viene implementando el Acuerdo 118 de 2020¹⁸, el cual permite entregar Contratos de Derechos de Uso (CDU) en áreas inadjudicables como los baldíos ubicados dentro de zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, predios situados en radio de 2.500 metros alrededor de las zonas de explotación de recursos naturales no renovables¹⁹, sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan²⁰.

De acuerdo con la normatividad que regula este mecanismo de acceso a la tierra, sus propósitos se fundamentan en tres pilares principales: I) regularizar la ocupación previa ejercida por la población rural que ha explotado estos bienes, II) fomentar el desarrollo productivo y la protección del ambiente, y III) garantizar seguridad jurídica a sus ocupantes. Entre los beneficios que ofrece, se destacan la facilitación del acceso a los créditos agropecuarios, la exención del pago de cánones de arrendamiento y la posibilidad de ceder la tierra a herederos en caso de fallecimiento del titular (ANT, 2022). El procedimiento consta de varias etapas que van desde su socialización en espacios de diálogo entre instituciones y comunidades, la apertura de los expedientes, visitas técnicas a los predios, valoración de los requisitos de los beneficiarios, elaboración de los informes técnicos y jurídicos, la apertura de la matrícula inmobiliaria y la suscripción definitiva del contrato otorgado a diez años con posibilidad de prórroga (ANT, 2022, pág. 9).

Con respecto a su implementación, la ANT reporta el impulso de 7.884 procesos de otorgamiento de contratos de derechos de uso en 27 municipios del país, entre los que se destacan Tierralta (Córdoba) con 2.119, Valencia (Córdoba) con 949, Santa Rosa del Sur (Bolívar) con 946, y Tumaco (Nariño) con 576. Sin embargo, solo el 2,5 % (200) del total de dichos procesos han llegado a su culminación, todos

¹⁸ Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2018, por el que se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.

¹⁹ Parágrafo 1º del artículo 67 de la Ley 160 de 1994.

²⁰ Artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

entregados en el corregimiento de Batata, jurisdicción del municipio de Tierralta – Córdoba (ANT, 2023b).

Igualmente, es necesario señalar que la Procuraduría documentó en el Cuarto Informe que la baja implementación de los procesos de contratos de derechos de uso, se debe a la resistencia que han mostrado las comunidades rurales para suscribir dichos acuerdos (Procuraduría, 2022c). Esto se debe a que consideran necesario levantar la restricción ambiental que presentan las áreas de reserva forestal para facilitar la formalización definitiva de su ocupación y explotación, puesto que los contratos no lo garantizan (Procuraduría, 2022c).

Por esa razón, se recomendó a la ANT fortalecer la estrategia de diálogo social y mejorar la metodología de los espacios de socialización y concertación del procedimiento de otorgamiento de los contratos de derechos de uso, dada su importancia para resolver las necesidades de regularización de estas áreas inadjudicables y facilitar su conservación. La ANT acogió esta observación, por lo que actualmente desarrolla un proceso de optimización de dicho procedimiento administrativo, de manera que se adecúe a las necesidades de los ocupantes y acorde a las realidades y dinámicas territoriales (ANT, 2023a).

Es importante resaltar el reclamo constante que plantearon los delegados que participaron en uno de los encuentros de la Confluencia Nacional de Lideresas y Líderes Comunitarios por la Paz. Durante este encuentro del 23 de marzo de 2023, se hizo énfasis en la necesidad de abordar de manera integral las situaciones relacionadas con el uso agrícola y agropecuario en las zonas declaradas como reserva forestal, así como la importancia de definir un mecanismo que facilite la obtención de títulos de propiedad sobre esas tierras, debido a que los contratos de derechos de uso no son suficientes para garantizar la seguridad jurídica que se requiere (Paz, 2023).

Por otra parte, a pesar de los pocos avances en la suscripción de estos contratos, el actual Gobierno ha creado un nuevo mecanismo para regular la ocupación y uso de los baldíos en las zonas de la Ley 2ª de 1959, mediante el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023²¹, que se denominó Concesión Forestal Campesina (CFC). Estas concesiones se otorgarán por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a 30 años prorrogables, dirigidas a población campesina que demuestren su arraigo con el territorio y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad. A la fecha del cierre del presente informe, esta nueva estrategia aún no se había reglamentado por parte de MinAmbiente, pero se espera

²¹ Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.

que el mismo se coordine con los procesos que la ANT viene promoviendo en el marco de la entrega de los CDU del Acuerdo 118 de 2020, sobre todo en los aspectos de diálogo y claridad con las comunidades respecto a los alcances y propósitos de estas figuras de acceso a la tierra, en aras de que se proteja al campesinado que habita o colinda con estas áreas de especial protección ecológica.

Igualmente, para este Órgano de Control es importante que se incluya en este compromiso, la gestión que viene implementando la Sociedad de Activos Especiales (SAE) referente a la entrega provisional de predios rurales extintos bajo su administración, mediante la figura de contratos de arrendamiento o destinación provisional a organizaciones campesinas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza para hacerlos productivos. En tal sentido, se han destinado provisionalmente seis inmuebles rurales que suman alrededor de 2.696 Ha en los departamentos de Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca (SAE, 2023).

Análisis de fuentes orientadas al fortalecimiento del acceso a tierras

Este apartado busca analizar el estado de los procesos administrativos que permiten fortalecer el inventario de predios rurales disponibles para adjudicar a campesinos que no han tenido acceso a la tierra. En tal sentido, se describen los principales retos que enfrenta la recuperación de tierras en favor de la nación, a través de los procesos especiales agrarios de recuperación de baldíos por indebida ocupación, extinción administrativa por el incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, clarificación de la naturaleza jurídica de los predios rurales; así como la transferencia de bienes rurales que proviene de la sustracción de áreas de reserva forestal y de la extinción judicial del dominio. De igual forma, el proceso de compra directa de predios privados rurales, priorizado dentro de los pilares del PND 2022 – 2026.

Así, se aborda a continuación el estado de implementación de dichos procesos con corte al 31 de marzo de 2023, con el fin de determinar su capacidad para fortalecer los mecanismos de acceso a tierras que faciliten el cumplimiento del propósito redistributivo de la tierra dispuesto en el Acuerdo de Paz.

Procesos Agrarios Especiales

Los Procesos Especiales Agrarios corresponden a las actuaciones administrativas adelantadas por la ANT, orientadas a corregir las situaciones irregulares de la propiedad, sanearla y determinar su verdadera naturaleza jurídica,

es decir, pública o privada²². Estos procesos ayudan a fortalecer el inventario de tierras disponibles para adjudicación, pero también permiten administrar eficientemente aquellas tierras inadjudicables de especial interés social y ambiental.

Al interior de la ANT, son tres las dependencias que tramitan dichos procesos, a saber: Subdirección de Seguridad Jurídica (SSJ), la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (SPA) y algunas de las Unidades de Gestión Territorial (UGT). Al respecto, se encontró que, con corte al 31 de marzo de 2023, estas áreas de la ANT reportan un total de 38.507 procesos agrarios administrativos que representan 3.978.019,7 Ha, de los cuales 36.034 se rigen por el procedimiento reglado en el Decreto Ley 902 de 2017, 2.379 bajo el Decreto 1071 de 2015 y 94 se encuentran en proceso de verificación (ANT, 2023b).

De los 38.507 procesos agrarios, 36.409 (94,55 %), con 1.119.865 Ha corresponden a procesos de clarificación de la propiedad; 968 (2,51 %) con 1.649.896 Ha, son de recuperación de baldíos por indebida ocupación; 594 (1,54 %) con 497.783,2 Ha, de deslinde de tierras de la nación; y 536 (1,39 %) con 710.475,47 Ha, de extinción administrativa del dominio. El departamento de Boyacá encabeza la cantidad de procesos agrarios del inventario reportado, con 12.064 que equivalen al 31,32 %, seguido de Córdoba y Cundinamarca con 4.433 (11,51 %) y 3.642 (9,45 %), respectivamente. Sin embargo, en términos de extensión de tierras objeto de estas actuaciones administrativas, el departamento de Meta reporta el mayor número de hectáreas, con 1.044.261,2 que representan el 26 % del total nacional, seguido de Caquetá con 658.435 Ha (17 %) y Casanare con 431.173 (11 %).

Continuando el análisis de los procesos agrarios, es necesario identificar las fases administrativas en que se encuentran, toda vez que la eficacia de su gestión establece en qué medida pueden contribuir al fortalecimiento del inventario de predios rurales disponibles para entregar a campesinos sin tierra o con extensiones insuficientes. Esto aplica siempre que los procesos de clarificación, extinción, recuperación o de deslinde, culminen con decisiones de fondo en las que se determine que son tierras baldías, que salieron de manera irregular del patrimonio del Estado o que incumplieron con la función social y ecológica de la propiedad, pero además que sean aptas técnicamente para adjudicar. Así pues, dependiendo del marco legal por el que se gestionan tales procesos, se observó lo siguiente:

- De los 36.034 procesos agrarios tramitados bajo el Decreto Ley 902 de 2017, el 63,15 % (22.759) se encuentran en etapa previa y en solicitud de inicio del

²² Tomado a partir de lo definido en los capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994.

proceso; 6,7 % (2.441) en identificación predial o en proceso de elaboración del documento de análisis predial; un 23,9 % (8.619) en fase preliminar y conformación del expediente; el 0,36 % (131) en proceso de informe técnico jurídico preliminar; 1,74 % (627) en etapa de apertura del trámite administrativo; 0,12 % (44) en etapa de pruebas; 0,01 % (6) con informe técnico jurídico definitivo; 0,04 % (18) suspendidos; y, tan solo el 0,01 % (7) en fase final. Otro 0,01 % (5) en apelación y 1,3 % (471) se encuentran archivados.

- Los 2.379 procesos adelantados bajo la normatividad del Decreto 1071 de 2015 se encuentran así: 176 (7 %) en etapa previa, 397 (17 %) en fase inicial, 3 (0,1 %) no iniciaron el proceso, 382 (16 %) en etapa de pruebas, 91 (4 %) cerraron la práctica de pruebas, un 29 % (686) está en etapa final, 231 (10 %) archivados en etapa previa, 16 (0,67 %) suspendidos, 36 (1,5 %) en trámites de revocatorias, 25 (1 %) en apelación; y los restantes están en verificación y/o reconstrucción de los expedientes.
- Los otros 97 procesos se encuentran en verificación acerca del procedimiento legal para su respectivo trámite administrativo.

En consecuencia, la ANT reporta un bajo nivel de finalización de estos procesos, puesto que solo 32 culminaron su trámite entre el 1° de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023. De esta cifra, 20 corresponden a clarificación de la propiedad, ocho a recuperación de baldíos por indebida ocupación, tres de extinción administrativa del dominio y uno de deslinde.

De acuerdo con lo expuesto, se observa una acumulación significativa de procesos agrarios registrados por la ANT que aún se encuentran en etapas administrativas iniciales o preliminares, lo que se traduce en una baja gestión en relación con la delimitación y recuperación de las tierras baldías del país, a cargo de esta entidad. En igual sentido, la Corte Constitucional ha llamado la atención sobre la falencia administrativa que existe para la identificación completa de los baldíos, por lo que ha emitido órdenes respecto a este tema. En concreto, en la orden decimoséptima de la Sentencia SU-288 de 2022, en consonancia con la orden cuarta de la Sentencia T-488 de 2014²³, se instó a la ANT a avanzar en la consolidación de una base de datos sobre el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales para identificar posibles casos de

²³ En la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional definió que los bienes baldíos solo pueden ser adquiridos mediante títulos administrativos otorgados por la autoridad de tierras de la nación. Esto se debió a que sobre algunos de estos terrenos declaró la prescripción adquisitiva del dominio a través de sentencias judiciales de pertenencia. Debido a ello, la Corte ordenó la implementación de un plan nacional de clarificación de todos estos bienes.

apropiación o acumulación indebida de tierras baldías y sobre los cuales se profirieron sentencias judiciales de pertenencia; y, a partir de esta base de datos, formular un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos (PARB) (Corte Constitucional, 2022, pág. 239).

Además de los procesos agrarios mencionados, es pertinente analizar el trámite administrativo relacionado con las revocatorias directas de los actos de adjudicación de baldíos, debido a incumplimientos de las obligaciones y normas agrarias. Los mismos contribuyen a la recuperación de predios rurales para fortalecer los mecanismos de acceso como el Fondo de Tierras. Así, con corte a marzo 31 de 2023, la ANT reporta un total de 809, de los cuales el 25 % (203) se encuentran finalizados en 53 municipios de 20 departamentos, liderando Bolívar con 64, Norte de Santander con 43 y Vichada con 23.

A pesar de que se observa que no ha habido un avance significativo de los procesos administrativos agrarios, a fin de que contribuyan a ampliar el inventario de bienes rurales dispuestos para adjudicación, la ANT reporta haber ingresado 162 predios al Fondo de Tierras que provienen de estos procesos, y que suman un área de 311.545 Ha. No obstante, resulta llamativo que la mayoría de estos procedimientos concluyeron antes de 2014, ya que, de los 162 predios, solo 12 con una extensión total de 3,890 Ha, registran actos administrativos expedidos después de dicho año.

Sustracción de Zonas de Reserva Forestal

De acuerdo con la Ley 2a de 1959, la definición de las ZRF tiene como propósitos promover el desarrollo de la economía forestal y proteger los suelos, las aguas y la vida silvestre; y, dependiendo de su ubicación geográfica, estas se denominaron de la siguiente manera: ZRF del Pacífico, ZRF Central, ZRF del Río Magdalena, ZRF de la Sierra Nevada de Santa Marta, ZRF de la Serranía de los Motilones, ZRF del Cocuy y ZRF de la Amazonía.

Ahora bien, cuando por razones de utilidad pública o de interés social resulte necesario cambiar el uso del suelo distinto al aprovechamiento forestal, es posible llevar a cabo la sustracción de este tipo de áreas de interés ambiental. De este modo, la entrega de tierra a campesinos que no la tienen y el desarrollo de infraestructura pública que beneficia a la población rural se consideran motivos que justifican tal interés. Por esta razón, en concordancia con lo establecido en el subpunto 1.1.1 del Acuerdo de Paz y el numeral 5° del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, la sustracción de las ZRF también contribuye a consolidar el Fondo de Tierras.

En este contexto, el proceso de sustracción de las ZRF se lleva a cabo a través de dos rutas jurídicas establecidas por MinAmbiente, en las que se definen los

requisitos y procedimientos administrativos para tal fin. La primera corresponde a la Resolución 629 de 2012, que se enfoca en programas de reforma agraria y desarrollo rural, en el marco de las políticas de acceso y restitución de tierras. La segunda refiere a la Resolución 168 de 2023, destinada al desarrollo de centros educativos, puestos de salud y sistemas de acueductos para comunidades rurales.

Con respecto a su implementación, la ANT reporta haber presentado un total de 19 solicitudes de sustracción de ZRF ante MinAmbiente, las cuales suman un área de 443.113,70 Ha al corte de cierre del presente informe. En cuanto a la naturaleza de estas solicitudes, siete corresponden a fines de acceso a tierras a población campesina, y las otras 12 tienen por objeto desarrollar obras de infraestructura pública (ANT, 2023b). Por su parte, MinAmbiente solo se ha pronunciado de fondo con decisiones de sustracción definitiva sobre dos de las 19 solicitudes radicadas, las cuales se ubican en la ZRF del Pacífico, particularmente en los municipios de Policarpa y El Rosario del departamento de Nariño, con una extensión de 10.529,71 Ha y 3.663,2 Ha, respectivamente (MinAmbiente, 2023b).

Igualmente, desde el mes de diciembre de 2021, se encuentra en trámite la sustracción de 328.919,3 Ha para titulación a campesinos de la ZRF del Río Magdalena, concretamente en los municipios de Cantagallo, San Pablo, Santa Rosa, Simití y Morales en el sur de Bolívar; y sobre otras tres que suman 74.946,87 Ha de las ZRF de la Serranía de los Motilones y Río Magdalena de jurisdicción de los municipios de Chiriguaná, Chimichagua, Curumaní y Pailitas en el departamento del Cesar, tampoco se ha obtenido respuesta sobre la decisión de sustraer o no, además porque parte de esta área se traslapa con la solicitud de ampliación del territorio del pueblo indígena Yukpa. También, en espera de respuesta por parte de MinAmbiente se encuentra la sustracción de 25.044,12 Ha de la ZRF de Río Magdalena en el municipio de El Bagre (Antioquia); y, en la misma situación, están las otras 12 que abarcan un área de 10,5 Ha solicitadas para la ejecución de obras de utilidad pública (MinAmbiente, 2023b).

Es importante señalar que, en respuesta a las recomendaciones del IV Informe al Congreso (Procuraduría, 2022c), MinAmbiente indicó que durante el presente año se daría prioridad a la evaluación y gestión de la sustracción de tres de las solicitudes que actualmente están en espera de decisiones de fondo (MinAmbiente, 2023c).

Por todo lo anterior, la Procuraduría insiste en la importancia del avance en la gestión de los procesos de sustracción de las áreas de reserva forestal, especialmente porque son zonas que necesitan una regularización o titulación oportuna para las familias campesinas que históricamente las han ocupado, al tiempo que contribuye al mejoramiento de su economía y facilita la inversión estatal

en el desarrollo de proyectos de infraestructura pública. Además, permite identificar terrenos aptos para adjudicación y fortalecer el Fondo de Tierras.

No obstante, las tierras que actualmente han ingresado a este Fondo que provienen del trámite de sustracción de ZRF, esto es, siete grandes extensiones de baldíos que abarcan un área de 47.108,6 Ha ubicadas en siete municipios del país²⁴, aún no han sido tituladas, y no se ha adelantado el estudio técnico a fin de determinar el estado de ocupación y las condiciones que establecen su viabilidad para la adjudicación (ANT, 2023b).

En conclusión, además de la falta de una gestión significativa en los procesos de sustracción de las ZRF que están en trámite, solicitados por la ANT o el extinto Incoder, y que son necesarios para cumplir el propósito redistributivo de la tierra establecido en el Acuerdo de Paz, no se ha avanzado con la disposición real de los terrenos con decisión de sustracción definitiva, debido a que sobre estos últimos está pendiente determinar su estado de ocupación y las condiciones técnicas para adelantar los procesos de adjudicación y titulación.

Transferencia de predios de extinción judicial del dominio

De acuerdo con el numeral décimo del artículo 18 del Decreto Ley 902, los inmuebles rurales respecto de los cuales se haya declarado la extinción judicial del dominio a favor del Estado, también ingresan al Fondo de Tierras para la RRI. Así pues, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 91 de la ley 1708 de 2014²⁵, la Sociedad de Activos Especiales transfiere los bienes rurales con vocación agropecuaria que están bajo su administración, pertenecientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), a la ANT para el desarrollo de sus programas de acceso a tierras.

En ese contexto, la SAE reporta 63 predios que abarcan un área de 6.072,9 Ha rurales que cuentan con resolución de transferencia definitiva registrada en el folio de matrícula a la ANT; sin embargo, no todos cuentan con entrega material (SAE, 2023), situación que se ha venido subsanando desde el mes de septiembre de 2022, a través de mesas de trabajo interinstitucional promovidas por la SAE y la ANT, que permitieron la recepción material de 21 inmuebles con un área de 4.289,53 Ha.

A diferencia de los predios que la SAE ha reportado como transferidos a la ANT, esta última informa que al Fondo de Tierras han ingresado 61 predios rurales que representan un área de 8.620 Ha que provienen de la fuente de extinción judicial

²⁴ La Cumbre y Restrepo (Valle del Cauca), El Tambo (Cauca), El Peñón (Santander), Mitú (Vaupés), Policarpa y El Rosario (Nariño).

²⁵ Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

del dominio. De estos, 17 predios con 227,24 Ha no presentan ocupaciones y el resto se encuentra en proceso de verificación para determinar el estado de ocupación y las condiciones técnicas necesarias para su adjudicación.

Se presenta así, un bajo número de predios de extinción judicial dispuestos para cumplir con la meta de acceso a tierras del Acuerdo de Paz. Sin embargo, esta situación se puede corregir si la ANT se pronuncia de fondo y, en definitiva, sobre su interés en recibir los 207 predios que suman un área de 295.981,18 Ha, los cuales ya cuentan con la determinación de viabilidades técnicas, jurídicas y administrativas, gestionada por la SAE²⁶. De igual forma, con la finalización del análisis técnico preliminar que adelanta la SAE de otros 45 inmuebles rurales que suman 5.908,23 Ha.

Cabe señalar que, dentro del proceso de valoración de las viabilidades adelantado por la SAE, se busca determinar varios factores, como que los predios objeto de transferencia a la ANT estén libres de gravámenes, no sean de carácter social²⁷, no tengan acreencias pendientes, cuenten con vocación agropecuaria de acuerdo con los usos del suelo permitidos por las autoridades ambientales y no presenten situaciones de ocupaciones irregulares ni contratos de arrendamiento vigentes.

En ese sentido, se presentan varias dificultades con el proceso de análisis que la SAE adelanta respecto a la determinación de viabilidades de los predios rurales que son objeto de transferencia a la ANT, entre las cuales se tiene: I) restricciones de información que tienen otras entidades como las alcaldías, las CAR y curadurías; II) deterioro de las condiciones de seguridad de las zonas rurales; III) ocupaciones irregulares en los inmuebles rurales que en su gran mayoría corresponden a personas que tienen especial protección constitucional, como por ejemplo víctimas del conflicto armado; IV) condiciones inadecuadas de las vías de acceso a los predios, situación que impide adelantar las visitas de inspección; V) diferencias de áreas entre lo registrado en los títulos y la información catastral; VI) falta de delimitación de los polígonos catastrales de los predios; y, VII) ausencia de registro de las sentencias judiciales de extinción en las matrículas inmobiliarias (SAE, 2023).

Por lo anterior, es importante fortalecer las acciones de colaboración interinstitucional entre las entidades públicas, tanto nacionales como territoriales,

²⁶ A partir del listado de inmuebles rurales extintos no sociales que son del interés de la ANT para su ingreso al Fondo de Tierras, la SAE adelanta la revisión técnica para determinar las condiciones administrativas, jurídicas y técnicas que habilitan o no su adjudicación a campesinos.

²⁷ Activos sociales significan que no pertenecen al haber social de una persona jurídica sobre la que se decretaron medidas cautelares dentro del proceso de extinción judicial del dominio.

las cuales disponen de información esencial para avanzar en el saneamiento físico, jurídico y catastral de los predios rurales extintos. Lo anterior, dado que son una fuente importante para resolver la baja disponibilidad de tierra que se tiene actualmente para cumplir con los compromisos del Acuerdo de Paz relacionados con la asignación de tierras para la población rural que carece de ellas.

En la misma línea, es crucial que la SAE refuerce sus facultades de policía administrativa para llevar a cabo los procesos de desalojo necesarios sobre dichos inmuebles; además, es imperativo generar espacios de diálogo y concertación con la población vulnerable que ocupa de manera irregular los inmuebles rurales del FRISCO. Esto permitirá la recuperación efectiva de los mismos y, al mismo tiempo, ofrecer alternativas de solución, ya sea mediante la reubicación o su inclusión en el listado prioritario de la ANT sobre los campesinos que solicitan tierras a través de la asignación de derechos de propiedad.

Proceso de compra directa de tierras

Algunas de las conclusiones más significativas del informe técnico del empalme del sector de agricultura en el proceso de transición del Gobierno nacional, corresponde a que es imperativo adelantar una reforma agraria en el país que permita la distribución de la tierra fértil en términos de equidad y justicia social, puesto que existe una alta proporción de los hogares campesinos sin acceso a la tierra, y los predios rurales que ingresan al Fondo de Tierras no se encuentran disponibles para adjudicación, en la medida en que están ocupados, y, adicionalmente, la ANT no ha podido disponer de ellos (Presidencia de la República, 2022). Por estas razones, el actual Gobierno ha decidido darle énfasis al proceso de compra directa de tierras, el cual se establece en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994²⁸, con el que busca poder cumplirle a los sujetos de ordenamiento que solicitan tierra bajo la asignación de derechos.

Así, de acuerdo con información entregada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), se priorizaron áreas rurales para compra de tierra a partir de diez criterios: I) ubicación dentro de la Frontera Agrícola; II) territorios donde se facilita el mercado de tierras, en que se adelanten actividades agropecuarias y transacciones inmobiliarias; III) zonas con alta aptitud agropecuaria; IV) áreas con mayor saneamiento jurídico y técnico de las tierras rurales; V) facilidad de desplazamiento desde los centros poblados; VI) categorías de ruralidad; VII) predios mayores a las mediciones de Unidad Agrícola Familiar; VIII) dinámica inmobiliaria

²⁸ En este capítulo se estableció el programa de adquisición de tierras mediante la negociación directa de predios privados rurales, para los procesos de redistribución de la tierra en beneficio de campesinos sin tierra y comunidades étnicas.

alta y media; IX) bajo riesgo de victimización; y, X) baja probabilidad de inundación (UPRA, 2023). La anterior metodología arrojó que las zonas con mayor probabilidad de facilidad para la compra de tierras corresponden a las regiones Centro y Caribe, por lo cual estarían excluidas de esta priorización las regiones más afectadas por el conflicto armado y la pobreza rural, como lo son las regiones PDET, las cuales se caracterizan por tener alta informalidad en la tenencia de la tierra y deficiencias en la información catastral, registral y dificultades para obtener información respecto a los determinantes ambientales que restringen su uso agropecuario.

En cuanto a la materialización de la estrategia de compra de tierras, es preciso señalar que, ante las ofertas voluntarias de predios rurales que recibe la ANT, se adelanta un proceso de verificación técnica para determinar su viabilidad a partir del estudio de los siguientes cuatro criterios:

- I. Facilidad para identificar el polígono del predio a partir de la información que reposa en el IGAC o lo demás gestores catastrales.
- II. Análisis de restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, es decir, que los predios postulados no estén solicitados en el marco de dicha política de reparación a víctimas.
- III. Verificación de la viabilidad técnica y jurídica de los predios con el fin de identificar que sean de naturaleza privada, no tenga gravámenes, que su propietario no tenga antecedentes penales y que no sean propiedades objeto de procesos especiales agrarios.
- IV. Análisis técnico orientado a verificar que no sean predios urbanos o que no presenten restricciones de tipo ambiental que limite su uso agropecuario, conforme a los instrumentos de planificación territorial.

Es así como, con corte a la fecha de este informe, la ANT había recibido un total de 3.977 predios postulados para compra, que representan un área estimada de 753.870 Ha. De estos, 1.448 con una extensión de 201.798 Ha se consideraron viables para su adquisición, mientras que 985 con 230.597 Ha no resultaron factibles, y los 1.544 predios restantes se encontraban pendientes de revisión técnica y jurídica. De tal forma, al cierre del periodo de análisis de este informe, la ANT había finalizado la compra de seis predios con un área de 869 hectáreas, que registran haber sido entregados materialmente a la Agencia y su respectivo ingreso al Fondo de Tierras para la RRI, los cuales se ubican en los departamentos de Cauca, La Guajira, Meta, Tolima y Bolívar.

Por otro lado, se reconoce de manera positiva, la expedición del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023, el cual permite dinamizar los procesos de compra de tierra por parte de la ANT, toda vez que opera a su favor el saneamiento de los predios rurales que esta entidad adquiere por negociación directa; al igual que habilita la compra

de predios de extinción judicial no sociales del FRISCO y los que hacen parte del Fondo de Reparación a Víctimas.

Con esto último, se espera que la ANT pueda disponer de un mayor número de predios y hectáreas para atender a los campesinos y campesinas que ya han sido valorados y cumplen con los requisitos para acceder a la tierra a través de la asignación de derechos; es decir, se refiere a hombres y mujeres que, cumpliendo los requisitos para ser considerados sujetos de ordenamiento, no tienen ocupación previa de la tierra, ni acceso a ella para su proyecto de vida.

Formalización de la mediana y pequeña propiedad rural

Esta sección aborda el estado de avance de la implementación del compromiso asumido por el Gobierno nacional en el subpunto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, en el que se define el programa de formalización de la mediana y pequeña propiedad con una meta que corresponde a los siete millones de hectáreas de tierra al cierre del año 2026. En este contexto, se describen los avances y desafíos en la gestión relacionada con: I) la adjudicación de predios baldíos a campesinos, II) adjudicación de bienes fiscales rurales del patrimonio a población campesina, III) formalización de propiedad privada rural, IV) entrega de bienes rurales para comunidades étnicas, y V) adjudicación a entidades responsables del desarrollo de obras de utilidad pública.

Con respecto a la regularización de baldíos para la población campesina, en los que ya se ejerce ocupación y explotación, como parte del avance de la meta de siete millones de hectáreas formalizadas. la ANT informa que, desde la firma del Acuerdo de Paz, a corte 31 de marzo de 2023, se han titulado un total de 51.821 predios con una extensión de 1.372.959,5 Ha, que benefician a 51.814 núcleos familiares (ANT, 2023b). Del área total titulada, es preciso señalar que el 85 % (1.168.430,69 Ha) hace parte de la depuración del rezago de trámites administrativos que no fueron culminados por el extinto Incoder; el 13,6 % (186.661,05 Ha) a la modalidad de demanda y descongestión; el 0,7% (9.128,98 Ha) al cumplimiento de sentencias judiciales de restitución de tierras a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras; y, el 0,6% (8.738,83) a baldíos titulados por la metodología de atención por oferta de la ANT a través del barrido predial masivo.

Si bien se ha informado sobre un significativo avance en la titulación de más de un millón de hectáreas de terrenos baldíos, la Procuraduría encuentra que, de acuerdo con las fechas de los actos administrativos que otorgan los derechos de propiedad a los ocupantes beneficiarios, solo el 1,08 % (14.896,46 Ha) fue titulado con posterioridad a la firma del Acuerdo de Paz. En consecuencia, el 98,9 % (equivalente a 1.357.918,95 Ha) corresponde a títulos expedidos antes de 2015, los

cuales, en su gran mayoría, fueron gestionados administrativamente por entidades extintas como el Incora e Incoder.

De la misma manera, es relevante señalar que las 1.372.959,5 Ha tituladas de baldíos se distribuyen en 755 municipios en todo el país, y solo 20 de estos concentran el 80,4 %, entre los cuales, se destacan: La Primavera (Vichada) con el 16,6 %, Cumaribo (Vichada) con el 10,1 %, Puerto Gaitán (Meta) con el 8,3 %, Puerto Carreño (Meta) con el 8,1 %, Arauca (Arauca) con el 6,5 % y Cravo Norte (Arauca) con 6,1 %.

Otro asunto notable, es la microfundización que se evidencia en el reporte de bienes baldíos regularizados, dado que el 76 % del total de las familias beneficiarias obtuvieron títulos de propiedades que abarcan únicamente el 3,3 % (44.997,38 Ha) del total del área titulada. Igualmente, se encuentra que el 56 % (29.206) de los predios son microfundios por debajo de una hectárea, el 8 % (4.326) se ubica en el rango entre una y tres hectáreas, el 11 % (5.690) corresponde a minifundios entre tres y diez hectáreas, el 7 % (3.676) a propiedades pequeñas entre 10 y 20 hectáreas, el 15 % (7.525) a propiedades medianas entre 20 y 200 hectáreas, y el 3 % (1.398) a grandes propiedades por encima de las 200 hectáreas.

En la misma línea, al comparar la extensión de cada baldío titulado con el rango promedio municipal de hectáreas consideradas necesarias y suficientes para el sustento económico de un hogar rural, definido por el régimen de Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecido en la Resolución 041 de 1996²⁹, se encuentra lo siguiente:

- El 87 % de los baldíos titulados se encuentran por debajo de las extensiones mínimas promedio de UAF municipales³⁰
- Solo el 2 % se ubican dentro del rango de las UAF promedio señalado para cada municipio.
- Un 10 % de las propiedades son superiores a las extensiones máximas de UAF promedio municipales.

²⁹ La citada resolución define a la Unidad Agrícola Familiar (UAF) como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de cada zona y con tecnología adecuada, permite a las familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Por tanto, en cada uno de los municipios, de acuerdo a su capacidad productiva del suelo rural, se define un mínimo y máximo de hectáreas necesarias por familia para subsistir.

³⁰ Las UAF promedio municipal, mínimas y máximas, se calculó a partir de los datos del rango de hectáreas suficientes determinadas para cada una de las Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) que pertenecen al territorio rural de un municipio.

- El restante 1 % no pudo ser comparado, ya que corresponde a municipios que no cuentan con una determinación de rango de UAF, según lo establecido en la Resolución 041 de 1996, como por ejemplo Barranco Minas (Guainía) o Bogotá.

En relación con la formalización de bienes fiscales patrimoniales, a la fecha de corte de este informe, la ANT reporta un total de 697 predios que beneficia a igual número de hogares campesinos, y que suma 4.705,46 Ha. De estas, 3.817,25 corresponden a procesos de formalización bajo la modalidad de demanda y descongestión, y 888,22 Ha, a la metodología de atención por oferta de la ANT. Igualmente, es preciso decir que el 88,1 % de las familias son beneficiarias del 67 % del total del área formalizada de bienes fiscales (ANT, 2023b).

Respecto al tamaño de las propiedades de los bienes fiscales patrimoniales, se tiene que el 9,9 % (69) de los predios son microfundios por debajo de una hectárea, 15,2 % (106) corresponde a microfundios entre una y tres hectáreas, el 63 % (439) se encuentra en la categoría de minifundios entre tres y diez hectáreas, el 7 % (49) son pequeñas propiedades entre 10 y 20 hectáreas, y el 4,9 % (34) son propiedades medianas entre 20 y 200 hectáreas.

Con respecto al cruce con el rango de UAF promedio municipal, se observa que el 69,5 % del total de bienes fiscales formalizados se sitúan por debajo de las extensiones mínimas de UAF, el 29,1 % se encuentra dentro de dicho rango, y solo el 1,4 % supera la extensión máxima de UAF.

Igualmente, es preciso señalar que 358 predios fiscales, con una extensión de 2.072,67 Ha, corresponden a formalizaciones que se efectuaron entre los años 2018 y 2022, tal como lo indican las fechas de los actos administrativos que otorgan los derechos de propiedad sobre dichas propiedades. Por lo tanto, los 339 restantes, que suman un área de 2.632,81 Ha, es decir, el 55,9 % del total de hectáreas reportadas de predios fiscales, no fueron formalizados como parte del cumplimiento del Acuerdo de Paz.

En relación con lo anterior, frente a la inclusión de este tipo de predios, que fueron formalizados antes de noviembre de 2016, como parte del cumplimiento de la meta de siete millones de hectáreas de tierra formalizada, este Órgano de Control considera que dicha gestión no debe ser equiparada con los resultados derivados de los procesos de reconocimiento de derechos de ocupación sobre baldíos y fiscales patrimoniales dirigidos a sujetos de ordenamiento, los cuales fueron tramitados por la ANT durante el periodo de implementación del Acuerdo de Paz. Sin embargo, a pesar de que no deberían formar parte del cumplimiento de la meta de formalización, se destaca la labor de depuración que realiza la ANT en lo que respecta a la notificación de los títulos de propiedad a sus beneficiarios y su registro

en los folios de matrícula inmobiliaria; puesto que, si bien fueron expedidos hace varios años, no habían culminado dichos trámites administrativos.

De igual forma, en relación con el alto número de propiedades de baldíos y fiscales patrimoniales que están fraccionadas por debajo de las extensiones de hectáreas de tierra suficientes, determinadas por el régimen de UAF de la Resolución 041 de 1996, es necesario actualizar esta metodología de cálculo para determinar con mayor precisión el rango de hectáreas que deben ser adjudicadas y formalizadas a la población campesina, teniendo en cuenta las condiciones agroecológicas actuales de las zonas rurales del país. Por lo tanto, se insta a la ANT a avanzar en los estudios técnicos relacionados con el cálculo de las Unidades Físicas Homogéneas (UFH) a nivel municipal, metodología que fue adoptada mediante el Acuerdo 167 del 2021 por el Consejo Directivo de la ANT. Esto permitirá una evaluación más precisa de la efectividad de las medidas de formalización de la tierra planteadas en el Acuerdo de Paz, para superar la excesiva concentración inequitativa de la propiedad rural.

En cuanto a los procesos de formalización de predios privados rurales adelantados por la ANT sobre la titulación de la posesión y el saneamiento de la falsa tradición³¹ a los pobladores rurales, y los trámites sobre herencias pendientes por liquidar. Al respecto, con corte al 31 de marzo de 2023, la ANT reporta un total de 28.741 títulos con 32.873,9 Ha que benefician a 28.531 familias; del total del área formalizada, el 90,01 % (29.590,32 Ha) corresponde al modelo de atención por demanda y descongestión y el otro 9,9 % (3.283,67 Ha) a la intervención por oferta (ANT, 2023b).

Estos procesos de formalización de propiedad privada se concentran en áreas no priorizadas por los PDET, puesto que, de las 32.873,99 Ha, el 28,94 % (9.515,2 Ha de 5.600 predios) se ubica en dichas regiones, destacándose las zonas de Montes de María con 2.716 Ha, seguidas por Alto Patía y Norte del Cauca con 2.716,65 Ha y Sur de Tolima con 2.267,18 Ha.

Siguiendo el análisis sobre el tamaño de la propiedad de estos predios rurales formalizados, se encuentra que el promedio del área titulada es de 1,16 hectáreas. Ahora bien, un alto porcentaje, el 75,4 % corresponde a microfundios con menos de una hectárea, el 16,1 % de las propiedades oscilan entre una y tres hectáreas, el 6,6 % son minifundios que varían entre tres y diez hectáreas, el 1,3 % son pequeñas

³¹ La falsa tradición es una inscripción realizada en el folio que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia.

propiedades que se ubican entre 10 y 20 hectáreas, y el restante 0,6 % corresponde a medianas propiedades que superan las 20 hectáreas.

Por lo anterior, si bien se destaca la formalización de estas propiedades, lo cual permite avanzar hacia la seguridad jurídica de las pequeñas familias campesinas, es importante señalar que esta gestión sigue concentrándose en la titulación de microfundios, lo que no contribuye a la consolidación de la reforma de la estructura agraria y tampoco a mejorar la calidad de vida de la población rural.

En lo que tiene que ver con los procesos de formalización de los territorios en favor de las comunidades étnicas, que contribuyen en gran medida al cumplimiento de las metas de formalización estipuladas en el Acuerdo de Paz. Sobre el particular, a corte 31 de marzo de 2023, se reporta un total de 130 procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas que abarcan 1.297.991,96 Ha que benefician a un total de 27.979 familias; además, se han otorgado 43 titulaciones a consejos comunitarios, los cuales aportan 12.665,75 Ha y benefician a 6.124 familias en el cumplimiento de la meta de formalización (ANT, 2023b).

Es de anotar que, los procesos que otorgan derechos sobre el territorio en beneficio de los pueblos indígenas y afrocolombianos, reportados por la ANT como parte del cumplimiento del punto 1.1 del Acuerdo de Paz, efectivamente corresponden a procesos finalizados después del año 2017. No obstante, vale aclarar que, de los 173 procesos de titulación de resguardos indígenas y consejos comunitarios, 88 corresponden al rezago que la ANT recibió del Incoder y 85 a nuevas demandas recibidas.

Sobre las fuentes de predios que permitieron cumplir con los trámites administrativos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, se observa que el Fondo Nacional de Tierras ha aportado 173 bienes que representan 15.005,38 Ha, 178 baldíos con una extensión de 1.276.561,34 hectáreas y 158 inmuebles rurales donados que abarcan 6.305,09 hectáreas. En este mismo sentido, se resalta que el pueblo Huitoto, situado en Solano (Caquetá), es quien tiene el mayor número de hectáreas tituladas con un total de 567.891,19 Ha, pues comprende el 43,7 % del total, seguido de los Sikuni en Cumaribo (Vichada), con 146.877,58 Ha.

De otra parte, los procesos de titulación colectiva de comunidades afrocolombianas se han beneficiado de 37 predios con un área total de 5.452,64 Ha provenientes del Fondo Nacional de Tierras, así como de 35 baldíos de la nación que suman 7.097,25 Ha, y de dos predios donados que abarcan 79,85 Ha. Entre los consejos comunitarios con las áreas más significativas formalizadas, se encuentran el Consejo Afrodescendiente El Nuevo Futuro de Los Grandes Luchadores en Santa

Rosa (Cauca) con 2.277,23 Ha, y el Consejo Comunitario Santo Domingo de Quibdó en Chocó con 1.726,46 Ha.

Por último, se presentan los procesos de adjudicación de bienes baldíos a EDP, que tienen como objetivo garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para habilitar la inversión social en la ejecución de proyectos de infraestructura pública que beneficie a las comunidades rurales del país. Estos proyectos corresponden a la construcción de instituciones educativas, puestos de salud, vías, espacios de recreación y deporte, entre otros.

Sobre el particular, la ANT reporta que se han formalizado un total de 1.581 predios que suman 2.372 Ha para el desarrollo de obras de infraestructura pública a 633 tipos de EDP, con un promedio de 1,5 Ha por título. Entre las entidades beneficiarias se encuentran alcaldías y gobernaciones para el desarrollo de centros educativos, puestos de salud, salones comunales y canchas de fútbol; así como para proyectos de vías donde se adjudica a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), antenas para la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC); y estaciones de la Policía Nacional y el Ejército Nacional (ANT, 2023b).

Entonces, es fundamental resaltar el proceso de adjudicación de predios a EDP, como un pilar fundamental para facilitar el desarrollo de iniciativas comunitarias establecidas en instrumentos de planificación territorial, entre los cuales están los PDET, los Planes de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes de Retornos y Reubicaciones, los Planes de Reparación Colectiva, las Sentencias de Restitución de Tierras y los Planes de Desarrollo Sostenible de Zonas de Reserva Campesina. Aunque su impacto en la cantidad de hectáreas no es significativo para la meta de formalización, estas iniciativas tienen un impacto social de gran relevancia para alcanzar el desarrollo rural integral que persigue el Acuerdo de Paz.

Estrategias de planificación para el ordenamiento de la propiedad rural

Siguiendo las recomendaciones técnicas de la Misión para la Transformación del Campo (MTC)³² que, entre otras cosas, identificó la necesidad de generar un cambio en la forma de hacer la política de tierras, que contenga estrategias más eficaces para enfrentar la generalizada informalidad rural y frenar la alta concentración de la tierra, el Gobierno nacional puso en marcha un modelo de intervención por oferta en zonas focalizadas que permitiera resolver todas, y por

³² La Misión para la Transformación del Campo (MTC) fue una estrategia liderada por el DNP y la Presidencia de la República, como apuesta por la gestión del cambio en el campo colombiano a través de la formulación de políticas públicas que buscan disminuir las brechas existentes entre la ruralidad y lo urbano.

única vez, las situaciones jurídicas de los predios rurales objeto de su intervención (DNP, 2015).

Así, para el desarrollo del modelo de atención por oferta, se crearon los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) que recogen, a través del barrido total del predio en un municipio focalizado, las necesidades de acceso a tierras, formalización y demás actuaciones agrarias. Con el fin de identificar a los beneficiarios de la Reforma Rural Integral en materia de tierras, se creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento Social (RESO) en el que se valoran los requisitos económicos y sociales para acceder a la oferta institucional de la ANT.

Por lo anterior, es necesario analizar el estado de su implementación hasta la fecha de corte del presente informe, examinar las respuestas del Gobierno nacional a las observaciones emitidas en informes anteriores sobre estos temas, y de esta manera, poder formular recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de su implementación.

Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR

De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, los POSPR son un instrumento de planeación en el que la autoridad de tierras, hoy ANT, despliega toda su actuación administrativa por oferta en zonas que fueron focalizadas previamente por MinAgricultura, con el propósito de gestionar todas las acciones orientadas a promover la distribución equitativa de la tierra, facilitar el acceso a la misma y resolver los problemas de seguridad jurídica de los habitantes rurales que se encuentran en situación de informalidad con respecto a la tenencia de predios rurales.

Las siguientes son las etapas del desarrollo de los POSPR: I) focalización y programación, II) formulación, III) implementación, y IV) mantenimiento y evaluación. Las fases de formulación e implementación se adelantan a través del Barrido Predial Masivo³³ y el desarrollo del Procedimiento Único Agrario³⁴. Este último contempla todas las actuaciones administrativas que se deban adelantar en materia agraria, gestionando de manera amplia las solicitudes y procesos relacionados con el ordenamiento de la ocupación y uso de los predios rurales en

³³ De acuerdo con el procedimiento administrativo con código POSPR-P-004, el BPM es el conjunto de actividades tendientes al levantamiento y registro de los predios que ocupan la totalidad del territorio de un municipio, de forma continua en espacio y tiempo.

³⁴ A partir de la información predial levantada con el BPM, se adelantan las distintas actuaciones administrativas que se señalan en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, las cuales buscan generar acceso a tierras, garantizar seguridad jurídica, administrar tierras de la nación y promover el cumplimiento de la función social de la propiedad rural.

las zonas o municipios que son focalizados, lo que a su vez permite identificar y administrar las tierras de la nación y promover el acceso progresivo a la propiedad rural (ANT, 2017).

Es así, que el Comité Técnico para la Focalización y Priorización Territorial³⁵ de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, integrado por MinAgricultura, ANT, UPRA, ADR, ha aprobado la focalización de 587 municipios para la formulación e implementación de los POSPR. Esta selección se basó en el estudio de variables como la informalidad en la tenencia de la tierra, la frontera agrícola, órdenes de clarificación de la propiedad de la Sentencia T-488 de 2014, conflictividades sociales, necesidades de consolidación y fortalecimiento de las zonas de reserva campesina (MinAgricultura, 2023a).

Al cierre de este informe, de los 587 municipios focalizados, 59 han sido programados por la ANT para la formulación e implementación de los POSPR, de los cuales ocho fueron desprogramados por razones de deterioro de las condiciones de seguridad³⁶ y los 51 restantes presentan el siguiente estado de ejecución:

- Nueve municipios ya terminaron la etapa de campo de la fase de implementación y están en etapa de Procedimiento Único Agrario.
- Nueve municipios continúan en etapa de trabajo de campo, en lo que corresponde a levantamiento de información física y jurídica de la información catastral del BPM.
- 12 municipios iniciarán su implementación en la vigencia 2023.
- 21 municipios que se encuentran con POSPR formulado y aprobado, pendiente de implementación.

La estrategia de BPM ha permitido intervenir un total de 1.493.284 Ha de 92.664 polígonos de predios levantados en los distintos municipios donde se implementan los POSPR, tanto los que se encuentran en implementación como los que ya tienen operación del Procedimiento Único Agrario.

Sin embargo, no todos los municipios han completado la ejecución total de los POSPR, es decir, la etapa de campo de la fase de implementación y todas las actuaciones administrativas del Procedimiento Único Agrario. Los municipios más avanzados, con la información predial levantada y las actuaciones administrativas en curso, son: Cáceres (Antioquia), Córdoba (Bolívar), El Guamo (Bolívar), San

³⁵ Resolución 137 de 2022 que modifica la Resolución 130 de 2017 sobre los POSPR.

³⁶ Ituango (Antioquia), Nechí (Antioquia), Tarazá (Antioquia), Valdivia (Antioquia), Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), San José de Uré (Córdoba) y Florida (Valle del Cauca).

Jacinto (Bolívar), Valencia (Córdoba), Fonseca (Guajira), San Juan del Cesar (Guajira), Ovejas (Sucre) y Rioblanco (Tolima).

Por lo anterior, persiste un bajo número de municipios que han logrado avances significativos en la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, basada en la metodología de atención por oferta. Esta situación también fue señalada en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), en el cual se recomendó a las entidades del sector, como MinAgricultura y la ANT, que revisaran la eficacia de los POSPR, tomen medidas para fortalecer dichos planes y evalúen los tiempos y costos asociados a su implementación.

De acuerdo con la comunicación de la ANT, estas recomendaciones fueron acogidas totalmente en la medida que se están desarrollando acciones para fortalecer el modelo de atención por oferta de la ANT, centrándose especialmente en sus aspectos metodológicos y operativos. En este sentido, la nueva administración de la ANT está revisando el proceso de formulación e implementación de los POSPR y analizando su impacto en cada una de las etapas y componentes. Para esto, se han establecido criterios basados en la lógica de la cadena de valor, considerando factores como los tiempos, los costos y la contribución de cada acción en términos de facilitar el acceso y la formalización de la propiedad rural para la población rural. De esta manera, la ANT está reorientando los POSPR con el objetivo de asegurar que se ejecuten en línea con el cumplimiento de las metas del punto 1 del Acuerdo de Paz (ANT, 2023a).

En esa línea, los principales ajustes de la ANT (2023a) para el proceso de formulación e implementación de los POSPR se resumen así:

- I. La definición de una lista de 90 municipios a intervenir, con viabilidad alta y media definida a partir del estudio de elementos físicos como áreas, pendientes y distancias recorridas, así como el estado de la tenencia de la tierra de acuerdo con el índice de informalidad desarrollado por la UPRA y condiciones de seguridad, y presencia de comunidades étnicas.
- II. Simplificación de la ruta metodológica de los POSPR, reduciendo los tiempos y costos en la ejecución, y la eliminación de redundancia de datos y variables.
- III. Unificación y simplificación procedimental de las dependencias de la ANT, con el fin de eliminar pasos innecesarios en los trámites administrativos requeridos dentro de la ejecución de los POSPR.

De igual forma, la UPRA (2023) señala que, en el marco del proceso de ajuste de los POSPR, se recolecta información con los actores que participan en los diferentes momentos del proceso, con el fin de reconocer desde sus experiencias los cuellos de botella, las lecciones aprendidas y las oportunidades de mejora en el modelo de atención por oferta de la ANT. En este ejercicio se identificó a los actores

relevantes que están directamente relacionados con el direccionamiento, ejecución y control del proceso, tanto los profesionales de MinAgricultura y la ANT, como los socios estratégicos que han participado en la implementación de los POSPR.

En consecuencia, la Procuraduría considera que es prioritario llevar a cabo el proceso de ajuste de los POSPR, ya que estos representan una estrategia institucional eficaz, para avanzar en la democratización de la tierra y la regularización de la propiedad rural. Igualmente, es esencial que estos planes promuevan acciones que resuelvan la alta microfundización predial e impulsen otras actuaciones administrativas como los procesos agrarios especiales, los cuales permitirán recuperar tierras en favor de la nación, mejorando su administración para su uso y aprovechamiento, y facilitar la materialización de la reforma agraria.

Por otro lado, la ANT viene implementando una estrategia de intervención por oferta denominada Barrido a la Medida, con la que busca brindar seguridad jurídica sobre predios presuntamente baldíos ubicados en centros poblados rurales y que disponen de información catastral. Es decir, se identifican áreas con facilidad para recolectar información física y jurídica de los predios, así como de sus características agroambientales del suelo. A propósito de esta intervención, la ANT reporta que ha levantado y adjudicado predios rurales que corresponden a 3.553 solicitudes que benefician a igual número de familias en los municipios de Magangué (Bolívar), Ayapel (Córdoba), Dibulla (La Guajira), Lebrija (Santander), Caimito (Sucre), San Benito Abad (Sucre), San Marcos (Sucre) y Chaparral (Tolima). Esta estrategia ha permitido adjudicar 2.960 predios que suman un área de 429 Ha, es decir, que en promedio son microfundios de 1.449,3 metros cuadrados, lo cual no garantiza una explotación agrícola adecuada sobre ellos.

Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO

Con el propósito de identificar a las personas que cumplen con los requisitos y condiciones para ser beneficiarias de los programas de acceso a tierras, a través del Fondo de Tierras, así como de los subsidios y créditos especiales para la adquisición de tierras, el subpunto 1.1.3. del Acuerdo de Paz define a los beneficiarios de estos programas como 'trabajadores rurales con vocación agraria que carecen de tierra o poseen extensiones insuficientes, dándole prioridad a las víctimas del conflicto armado, mujeres rurales y población desplazada' (Mesa de Conversaciones, 2016). Para ello, se dispone de la herramienta como el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), en la que la ANT evalúa la calidad de los beneficiarios de los programas de adjudicación y formalización de la tierra.

En ese orden de ideas, el RESO es la herramienta que permite identificar a los sujetos a título gratuito y parcialmente gratuito, destinatarios de las tierras del Fondo de Tierras y de los programas de formalización de la propiedad rural, y los sujetos

a título oneroso a los que se les formalicen predios privados³⁷. Este registro comprende los siguientes módulos: I) acceso a tierras que incorpora a los sujetos que acceden por la vía de asignación de derechos de propiedad y los de reconocimiento de derechos de ocupación; II) formalización de la propiedad que incluye a los sujetos con solicitudes de regularización de predios privados rurales; III) el étnico que evalúa las situaciones y condiciones de los pueblos y comunidades indígenas, afrocolombianos y Rom que aspiran a programas de acceso y reconocimiento de sus territorios; y, IV) pretensiones agrarias que concentran los sujetos que participan dentro de los procesos agrarios que adelanta la ANT.

Para acceder a su inclusión en el RESO, los y las aspirantes deben diligenciar físicamente el formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) y, adicionalmente, desde el mes de diciembre de 2022, la ANT desarrolló una nueva herramienta para el registro de solicitudes de acceso a tierras, formalización de la propiedad y compra directa de tierras, a través de una línea de atención por WhatsApp a un número de celular (311 868 1902) o un código QR, simplificando así el proceso de inscripción de estos trámites.

Así pues, en cuanto a los resultados del trámite administrativo de valoración e inclusión en el RESO, se tiene que, desde la firma del Acuerdo de Paz hasta el 31 de marzo de 2023, la ANT ha recibido un total de 410.547 solicitudes, de las cuales 162.376 corresponden al diligenciamiento de formularios FISO y 248.171 a través de WhatsApp. Esto significa que el 60,4 % del total de solicitudes se recibieron en los últimos meses de forma electrónica a través de dicha herramienta tecnológica (ANT, 2023b).

Igualmente, la ANT menciona que 76.892 sujetos se encuentran incluidos en el RESO, es decir, el 18,72 % del total de aspirantes. De los 76.892 inscritos, 76.188 corresponden a sujetos a título gratuito, 483 parcialmente gratuito, y 221 a título oneroso (ANT, 2023b); con lo que se mantiene un alto número de peticiones en valoración para su inclusión en el RESO de 333.655 sujetos.

Por otra parte, también la ANT (2023b) informa que de un total de 76.892 sujetos incluidos en el RESO, a 5.679 (7,3 %) de ellos, se les ha garantizado el derecho a la adjudicación y formalización de tierras en 83 municipios del país. De estos 5.679 sujetos, 117 corresponden a campesinos que han solicitado la adjudicación de predios rurales mediante la modalidad de asignación de derechos, 2.906 por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación, y 2.656 son beneficiarios de procesos de formalización de bienes privados rurales.

³⁷ Artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017.

Teniendo en cuenta lo anterior, se mantiene una baja materialización de los derechos de acceso y formalización de la tierra de la población rural que es objeto de análisis y valoración de los requisitos sociales y económicos establecidos en el artículo 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, para su respectivo ingreso al RESO. Algunas de las razones de la baja materialización de la adjudicación de tierras o formalización de la propiedad para los sujetos incluidos en el RESO corresponden a la baja disposición de predios rurales en el Fondo de Tierras que estén debidamente saneados jurídica y administrativamente, y que cumplan con la vocación agronómica, y a las limitaciones de orden técnico y jurídico que se han presentado con la compra directa de tierras rurales privadas.

En el Cuarto Informe, la Procuraduría recomendó a la ANT adelantar una campaña masiva de inscripción en el RESO en los municipios focalizados para la política de ordenamiento social de la propiedad rural y PDET; además, que se vinculen de manera directa a tales jornadas a mujeres rurales y población con OSIGD (Procuraduría, 2022c). La ANT acogió esta recomendación, dado que ha dispuesto acciones para eliminar procesos engorrosos en el trámite solicitudes de valoración de sujetos para su inclusión al RESO, redujo el número de preguntas del FISO, y, la puesta en marcha de la herramienta de WhatsApp, le permite conocer un número mayor de potenciales beneficiarios de acceso y formalización de tierras a través de la identificación que facilita el RESO.

Jurisdicción Agraria y Mecanismos de resolución de conflictos de la tierra

El Acuerdo de Paz, dentro del subpunto 1.1.8, estableció la necesidad de crear mecanismos eficaces para la conciliación y resolución de los conflictos por uso y tenencia de la tierra, de manera participativa con las comunidades rurales; así como la puesta en marcha de una nueva jurisdicción agraria que, entre otros propósitos, garantice un acceso a la justicia a la población rural en condiciones de pobreza, con especial presencia en las zonas más afectadas por el conflicto que resulten priorizadas para la implementación de la Reforma Rural Integral (Mesa de Conversaciones, 2016).

Con respecto a la implementación de la jurisdicción agraria, se estableció en el PMI, el indicador “Jurisdicción Agraria en operación” (A.11), cuyo plazo de ejecución se vence en el año 2031. A la fecha de elaboración de este Informe, este indicador sigue sin ficha técnica; sin embargo, durante el primer semestre se tramitaron en el Congreso de la República los debates sobre la elaboración y radicación del Proyecto de Acto Legislativo No 173/2022C-035/2022S1 que crea la Jurisdicción Agraria y Rural. De acuerdo con MinJusticia (2023), el citado proyecto tiene un alcance de reforma constitucional “(...) para atender la demanda de justicia de las poblaciones rurales y campesinas, relacionadas con los derechos de propiedad sobre la tierra, la garantía de la propiedad privada para todos los habitantes de la ruralidad, la

estabilidad y la seguridad jurídica de los propietarios rurales, la solución a los conflictos entre particulares relacionados con la tenencia de bienes de vocación agropecuaria y las relaciones de producción, los procesos reivindicatorios, posesorios, de pertenencia, divisorios, de deslinde, de expropiación, de servidumbre, de aparcería, de compraventa, arrendamiento, aparcería, o la ocupación de hecho, entre otros” (MinJusticia, 2023).

Es importante resaltar el avance logrado con respecto a la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural en Colombia en el mes de junio de 2023 en el Congreso de la República. Lo anterior, dado que ya se encuentra publicado el Acto Legislativo 03 de 2023³⁸, el cual hace las siguientes modificaciones a la Constitución, así: I) modifica el artículo 116 de la Constitución en el sentido de que, además de las altas cortes que ya existen, se agrega la Corte Agraria y Rural; II) agrega el capítulo 3A al Título VIII de la Carta Magna relacionado con la creación de la Jurisdicción Agraria y Rural; III) se adiciona el artículo 238A, en el que se define que la Ley que se fije para la Jurisdicción Agraria y Rural, determinará su competencia y funcionamiento, así como el procedimiento especial agrario y rural, con base en los principios y criterios del derecho agrario.

Igualmente, establece que la Jurisdicción Agraria y Rural se implementará de manera gradual y progresiva dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de dicho acto legislativo (24 de julio de 2023), por lo que el Consejo Superior de la Judicatura creará los tribunales y juzgados agrarios y rurales. De ahí que, dentro del nuevo periodo legislativo (2023 – 2024), se tramitará el proyecto de ley que regula el funcionamiento, el alcance y la estructura de esta nueva jurisdicción.

Por otro lado, sobre las otras formas de resolución de conflictos de la tierra por su tenencia y uso, que tiene su indicador de seguimiento en el PMI (A.12), mediante el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, se fomentan los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), dentro de los cuales se priorizan los de la conciliación de conflictos entre particulares relacionados con predios rurales, los cuales pueden ser operados por funcionarios de la ANT, centros de conciliación habilitados por MinJusticia, y, agentes del Ministerio Público (Personerías, Procuraduría y Defensoría del Pueblo).

En relación con la implementación de los mecanismos de resolución de conflictos, MinJusticia para este Informe reporta las mismas actividades de alistamiento institucional para su ejecución, ya descritas en el Cuarto Informe

³⁸ Por medio del cual se modifica la constitución política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural.

(Procuraduría, 2022c), y, que corresponden a proyectos de cooperación internacional con el Banco Mundial y USAID (2019 – 2020), jornadas de capacitación, la caja de herramientas pedagógicas para resolver conflictos rurales (2020 – 2021), y la formulación de proyectos de coordinación institucional entre la ANT y MinJusticia, que fueron financiados por el operador de USAID - Colombia Transforma. Sin embargo, pese a ello y a la formulación de módulos construidos para tramitar conflictos sobre la tierra por la vía de la conciliación, aún no se cuenta con resultados concretos en términos de predios y hectáreas, que hayan sido regularizados a través de estas medidas.

La ANT también (2023b) informó que se han adelantado acciones para la concertación del marco normativo sobre la gestión de conflictos de uso y tenencia de la tierra con comunidades étnicas con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Comisión Consultiva de Alto Nivel, entre las que se destacan: I) caracterización de conflictos por el uso y tenencia de la tierra que involucran comunidades étnicas; II) construcción de procedimientos sobre gestión de conflictos territoriales; III) presentación de la “Guía Integral y Metodológica de Resolución de Conflictos Territoriales por el Uso y tenencia de la Tierra”; IV) socialización del protocolo de Sistemas de Alertas y Respuestas Tempranas de la ANT; y, V) socialización del protocolo integral y metodológico de resolución de conflictos por el uso y tenencia de la tierra.

Además, se hace importante fortalecer las rutas de concertación ante las señaladas instancias, como también ante la Comisión Consultiva de Alto nivel de la Comunidades Negras, Raizales y Palenqueras, de manera que se puedan avanzar con los conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales, asociados al uso y tenencia de la tierra.

Catastro Multipropósito

Con el fin de avanzar en los procesos de acceso y formalización de la tierra, es necesario que el país resuelva los rezagos en materia de la actualización de la información catastral y la falta de formación del catastro en algunas regiones del país. Por ello, el subpunto 1.1.9 del Acuerdo de Paz, define medidas para avanzar en esa materia, lo que a su vez promueve el incremento del recaudo efectivo del impuesto predial en los municipios, y el consecuente incremento de la inversión social.

En ese sentido, el Acuerdo de Paz fijó la creación de un “Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito”, dentro de un plazo de siete años para avanzar en la formación y actualización del catastro rural; que permita apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en dicha labor, y en las funciones sobre la liquidación, cobro y recaudo efectivo del impuesto predial.

El seguimiento a la ejecución de la política sobre catastro multipropósito, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, se realiza a través de los reportes del indicador del PMI: “Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado” (A.13).

Según el IGAC (2023a), sobre el estado de avance frente al sistema de gestión catastral, cabe mencionar que el mismo aún no se ha consolidado, pero se reportan avances de gestión relacionados con el diseño y formulación de dicho sistema, como: I) conceptualización y diseño de los productos II) definición del primer producto mínimo viable que comprende 11 funcionalidades y herramientas transversales de cada uno de los procesos catastrales, III) flujogramas de procesos, IV) inicio de la construcción de las historias de usuario, V) identificación de las funcionalidades marco, y VI) avance en la construcción del plan de dirección del proyecto.

Ahora, los reportes del catastro en el país, con corte al 1 de enero de 2023³⁹, cuentan con 123 municipios actualizados que corresponden al 9,63 % del territorio nacional; y, frente a la conservación catastral, a 31 de marzo de 2023, el IGAC ha atendido un total de 253.832 hectáreas (IGAC, 2023a). Cabe señalar que los procesos de conservación se relacionan con la actualización de los documentos catastrales que no implican nuevos levantamientos topográficos de la información.

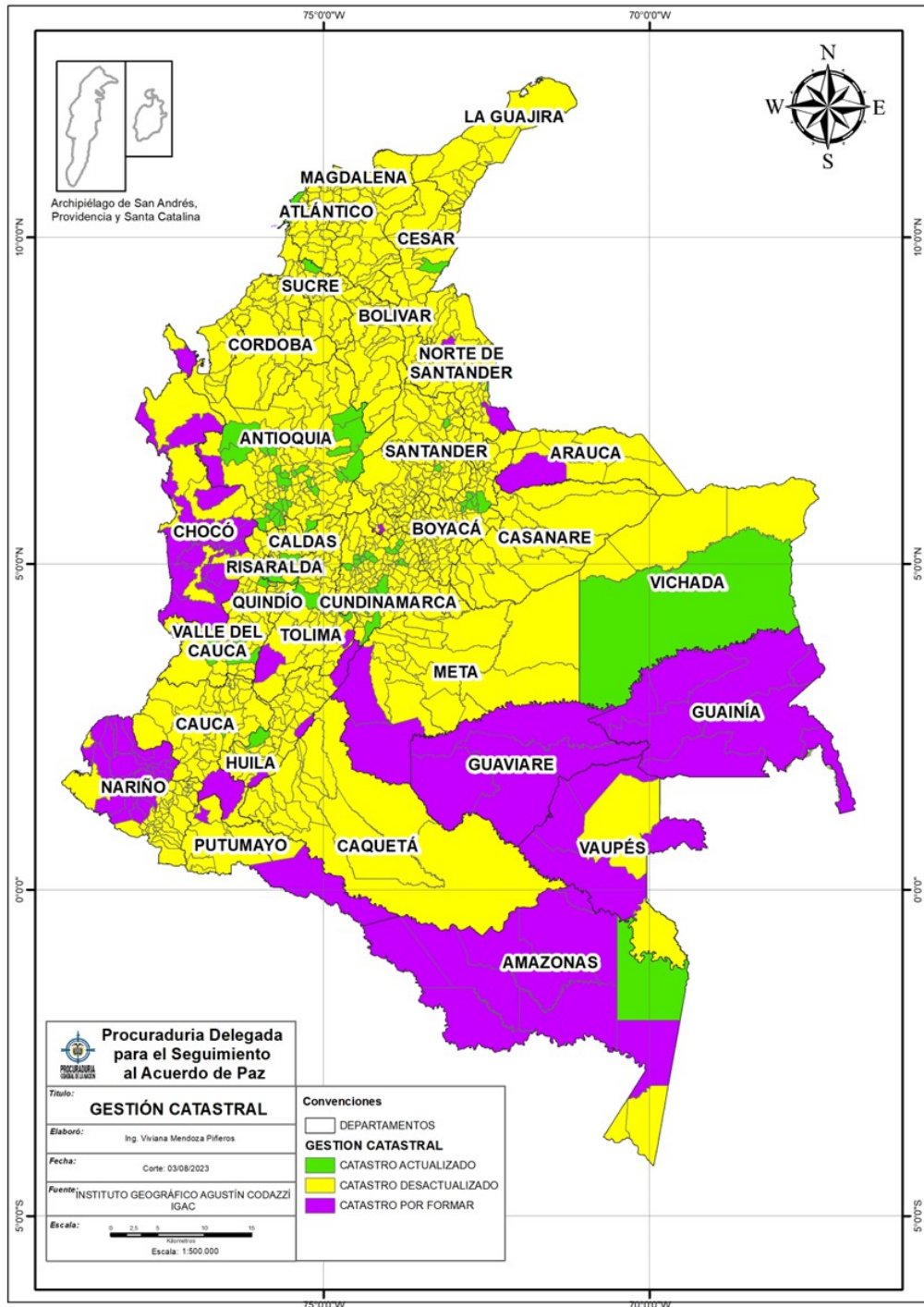
Por otra parte, en relación con los procesos de actualización del catastro en zonas PDET, se cuenta con 11 municipios priorizados por el Acuerdo de Paz actualizados catastralmente, lo que corresponde a solo el 1,6 % del área PDET nacional. También, se tiene que el IGAC ha avanzado con un total de 52.481 Ha de los procesos de conservación catastral.

Además, el IGAC reporta 32.945.784 Ha sin formación catastral, que corresponde al 28,99 % del área geográfica nacional. De este número de hectáreas, 32.945.171,47 Ha corresponden a zonas rurales y 612 Ha a zonas urbanas. Por lo anterior, el IGAC y demás gestores catastrales deben fortalecer las actividades sobre formación catastral debido a que el área pendiente por formar sigue siendo significativa.

En el mapa (Ilustración 1) que sigue, se muestra el estado de avance de las áreas actualizadas, desactualizadas y pendientes por formar, respecto a la información catastral sobre el territorio nacional al corte enero 2023.

³⁹ Cabe señalar que el estado de actualización, formación y conservación catastral se actualiza en el mes de enero de cada vigencia.

Ilustración 1 Estado del Catastro en Colombia



Como parte de los resultados hasta ahora logrados en materia de habilitación de gestores catastrales por parte del IGAC, con corte a 31 de marzo de 2023, se tienen 45 entes territoriales o esquemas asociativos habilitados, de los cuales a dos de ellos no se entregó el servicio de catastro, como lo son la Unidad de Restitución de Tierras y el Municipio del Espinal (IGAC, 2023a).

Entre las entidades habilitadas por el IGAC se destacan: Catastro Antioquia, Catastro Bogotá, Catastro Cali, Catastro Medellín, Distrito de Barranquilla, Distrito de Santa Marta, Gobernación de Cundinamarca, Gobernación del Valle del Cauca, Municipio de Valledupar, Municipio de Cúcuta, Municipio de Armenia, Municipio Envigado, Municipio Fusagasugá, Municipio de Garzón, Municipio de Ibagué, Municipio de Jamundí, Municipio de Neiva, Municipio de Rionegro, Municipio de Sabanalarga, Municipio de Sabaneta, Municipio de Sahagún, Municipio de Sesquilé, Municipio de Sincelejo, Municipio de Soacha, Municipio de Zipaquirá, Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño – MASORA, Área Metropolitana Barranquilla – AMBQ, Área Metropolitana Centro Occidente – AMCO, Área Metropolitana Valle de Aburrá – AMVA, Área Metropolitana de Bucaramanga – AMB, Operador Catastral Telespazio (Boyacá), y Asomunicipios del Catatumbo.

Por último, en cuanto a la priorización del Gobierno nacional para el periodo 2022 – 2026, se estableció la meta de avanzar con la actualización y formación del catastro sobre 660 municipios que abarcan 90,2 millones de hectáreas. De estos, 495 están a cargo del IGAC y los 165 restantes por otros gestores catastrales habilitados (IGAC, 2023b).

En cuanto a las metas de actualización y formación del catastro por vigencia, se espera lograr la consolidación del catastro en los siguientes municipios y áreas durante los próximos años: en 2023, se prevé abarcar 127 municipios con un total de 30.479.946,7 hectáreas; en 2024, la meta es alcanzar 202 municipios con 20.854.559,9 hectáreas; en 2025, se proyecta trabajar en 121 municipios con 18.965.687,5 hectáreas; y finalmente, para el año 2026, se planea cubrir 45 municipios con 1.685.072,6 hectáreas.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La ANT realizó ajustes a los conceptos técnicos y jurídicos y redefinió las fuentes de cálculo de los dos indicadores con metas trazadoras del punto 1.1. del Acuerdo de Paz, así: “Tres millones de hectáreas de tierras entregadas a través del Fondo de Tierras al año 2028” (A.MT.1) y “Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas al año 2026” (A.MT.2). Estas modificaciones se realizaron a partir del criterio basado en la existencia o no de ocupaciones previas sobre los predios que son objeto de adjudicación o formalización.
- Para el cumplimiento de la meta de tres millones de hectáreas de tierra adjudicada, se tendrán en cuenta las fuentes de procesos administrativos de la ANT que se relacionan con la gestión de entrega de tierra nueva,

productiva y desocupada; es decir, procesos de asignación de derechos a campesinos y comunidades étnicas.

- Para el reporte de avance de los siete millones de hectáreas formalizadas, se incorporarán los procedimientos que promueven la regularización de la propiedad a poseedores de predios privados y ocupantes de baldíos, reconociéndoles derechos de ocupación.
- A pesar de la redefinición de las fuentes de procesos que permite distinguir entre la tierra que es adjudicada y la que se formaliza, los reportes de cumplimiento de los indicadores A.MT.1 y A.MT.2 continúan sin ser ajustados en la plataforma SIPO. De ahí que, con corte al 31 de marzo de 2023, se sigue reportando en dicha herramienta un avance de 1.194.066,2 hectáreas adjudicadas, equivalente al 39,8 % de la meta de tres millones, y 3.877.164,4 hectáreas formalizadas, que corresponden a un nivel de cumplimiento del 55,4 % de los siete millones.
- A partir de la nueva redefinición de los conceptos y fuentes que determinan los reportes de cumplimiento de las metas de adjudicación y formalización de tierras, se calcula que el avance de cumplimiento de los tres millones de hectáreas de tierra adjudicada es de apenas del 0,65 % (19.663,98 hectáreas); y, el 44,9 % de los siete millones de hectáreas formalizadas (3.147.942,75 hectáreas).
- El 38,5 % (1.210.458,36 Ha) del total del área reportada sobre formalización de la pequeña y mediana propiedad rural corresponde a 38.285 títulos expedidos por el extinto Incoder antes de la firma del Acuerdo de Paz. Ello, en razón a que no habían sido entregados a sus beneficiarios, algunos de estos no estaban registrados en los folios de matrícula, y otros obedecen a la depuración de datos que no se habían reportado en la herramienta SINERGIA del DNP.
- Las entidades del sector de agricultura se encuentran en proceso de revisión y ajuste de los objetivos, estrategias y actividades propuestas dentro del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, de manera que tenga una mayor claridad respecto de los propósitos del Acuerdo de Paz relacionados con la garantía del acceso a la tierra y la regularización de la propiedad rural en beneficio la población rural.
- Al corte de cierre de este informe, la ANT había ingresado jurídicamente al Fondo de Tierras un total de 20.406 predios rurales con un área de 2.233.168 hectáreas, lo cual representa un aumento del 17 % en comparación con el mismo período del año anterior (1.909.848,7 hectáreas).
- El área del Fondo de Tierras destinada para población campesina corresponde a 1.387.215,09 hectáreas, distribuidas en 696 municipios; de estos, 13 concentran el 70,4 % del total.

- El área del Fondo de Tierras para comunidades étnicas es de 845.087,52 hectáreas, de las cuales el 98 % van dirigidas a procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y el 2 % a titulación colectiva de consejos comunitarios. El 81,45 % del total de estas hectáreas se concentra en seis municipios del país.
- El 38 % del área ingresada al Fondo de Tierras se encuentra en zonas PDET. Además, se identifican siete subregiones PDET con participaciones por debajo del 1 % del total de hectáreas ingresadas a este fondo; por ejemplo, Catatumbo y Chocó apenas representan el 0,04 % cada una.
- En los municipios de San Pablo, Santa Rosa del Sur y Cantagallo del departamento de Bolívar se ubican cuatro predios que suman un área total de 234.092,55 hectáreas, que representa el 17% del área total del Fondo destinada al acceso a tierras para campesinos.
- A partir del estado jurídico de cada uno de los bienes rurales ingresados al Fondo de Tierra, se estima que aún quedan por adjudicar o titular un total de 1.383.318,5 hectáreas.
- Solo 38 predios, con un área de 19.713,5 hectáreas, registran en la base del Fondo de Tierras como desocupados, esto es, el 0,9 % del total ingresado. En contraste, 16.833 bienes que representan 1.395.410,9 hectáreas se encuentran ocupadas y 3.535 con 818.043,5 hectáreas aún no se ha determinado la existencia de ocupaciones.
- Con respecto a la calidad de adjudicable de los bienes rurales que forman parte del Fondo de Tierras, la ANT ha determinado que 15.207 de estos, con un área total de 1.370.182,1 hectáreas, reúnen los requisitos necesarios para ser entregados, y 4.810 con 857.738,6 hectáreas, se encuentran pendientes de su valoración técnica para determinarse si cumplen con este criterio
- En el Fondo de Tierras se registran 57 predios que no cuentan con información del área y otros 7.641 con una extensión de 478.368,99 hectáreas, no tienen asociados los números de matrícula inmobiliaria, lo que limita la identificación efectiva y la valoración técnica necesaria para adjudicar estos bienes a la población rural sin tierra.
- El Fondo de Tierras no proporciona tierras para campesinos que carece de estas, o que las tienen en extensiones insuficientes, y en su lugar se ha convertido en un registro de bienes rurales que son objeto de procesos de regularización o formalización en razón a las ocupaciones previas que los mismos presentan.
- En el Fondo de Tierras se encuentran grandes extensiones de baldíos, sobre los cuales no se ha llevado a cabo su respectiva subdivisión o parcelación, ni se ha determinado su capacidad de disposición y goce, de acuerdo con las condiciones técnicas que habilitan su adjudicación.

- Con respecto a las fuentes de financiación del Fondo de Tierras, se valora un incremento significativo del 403 % en el monto asignado, pasando de \$118.531 millones a \$598.004 millones.
- El Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) aún no se implementa, dado que no se ha conformado el Registro de Inmuebles Rurales – RIR, que es la herramienta en la cual se inscribirán todos aquellos predios rurales privados postulados para la venta por sus propietarios, y en los que la ANT haya adelantado el proceso de verificación jurídica, técnica, ambiental y económica.
- La ANT ha entregado de manera excepcional adjudicaciones de subsidios de tierras bajo las modalidades del SIDRA y SIRA en cumplimiento de órdenes de fallos judiciales y descongestión de solicitudes; de 2.561 subsidios, ya se han pagado 562 predios cuya extensión suma 10.854,42 Ha.
- En relación con la Línea Especial de Crédito para la compra de tierra, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario retiró el requisito de estar inscrito en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) para poder acceder a ella, mediante Resolución No. 5 del 20 de diciembre de 2022, cuyos efectos entraron en vigencia en el año 2023, decisión que fue reglamentada bajo la Circular Externa del 31 de marzo de 2023 de Finagro.
- Con respecto a la Línea Especial de Crédito para la compra de tierra, se ha avanzado con la entrega de 634 créditos entre los años 2020 y 2022, con un valor total de \$ 36.488 millones, dentro de los cuales se otorgaron subsidios que suman \$7.395 millones. La colocación de estos créditos se presentó en 255 municipios del país, de los cuales solo 18 son PDET, que registran 36 créditos por un valor de \$1.864 millones que incluyen \$323 millones de subsidios.
- La ANT reporta el impulso de 7.884 procesos de otorgamiento de contratos de derechos de uso en 27 municipios del país, de los cuales solo el 2,5 % (200) del total de dichos procesos han llegado a su culminación, todos entregados en el corregimiento de Batata, jurisdicción del municipio de Tierralta – Córdoba.
- Se han entregado predios de extinción judicial a campesinos y población vulnerable, mediante figuras provisionales y acuerdos de uso, sobre seis inmuebles rurales que suman alrededor de 2.696 Ha, en los departamentos de Sucre, Córdoba, Norte de Santander, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca.
- Se reportan 38.507 Procesos Especiales Agrarios, de los cuales el 94,6 % corresponden a procesos de clarificación de la propiedad, el 2,5 % a recuperación de baldíos por indebida ocupación, el 1,5 % a deslinde de tierras de la nación, y el 1,4 % a extinción administrativa del dominio.

- De los 36.034 Procesos Especiales Agrarios tramitados bajo el Decreto Ley 902 de 2017, el 63,15 % (22.759) se encuentran en etapa previa y en solicitud de inicio del proceso administrativo.
- Los 2.379 procesos adelantados bajo la normatividad del Decreto 1071 de 2015 se encuentran así: 176 (7 %) en etapa previa, 397 (17 %) en fase inicial, 3 (0,1 %) no iniciaron el proceso, 382 (16 %) en etapa de pruebas, 91 (4 %) cerraron la práctica de pruebas, y un 29 % (686) está en etapa final.
- Se reporta un bajo nivel de finalización de los Procesos Especiales Agrarios, puesto que solo 32 culminaron su trámite entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023. De esta cifra, 20 corresponden a clarificación de la propiedad, ocho a recuperación de baldíos por indebida ocupación, tres de extinción administrativa del dominio y uno de deslinde.
- Se observa una acumulación significativa de Procesos Especiales Agrarios registrados por la ANT, que aún se encuentran en etapas administrativas iniciales o preliminares, lo que se traduce en una baja gestión en relación con la delimitación y recuperación de las tierras baldías del país a cargo de esta entidad.
- Se reporta un total de 809 procesos de revocatorias directas de los actos de adjudicación de baldíos, de los cuales el 25 % (203) se encuentran finalizados en 53 municipios de 20 departamentos, liderando Bolívar con 64, Norte de Santander con 43 y Vichada con 23.
- De los 162 predios ingresados al Fondo de Tierras por Procesos Agrarios Especiales, que suman un área de 311.545 hectáreas, solo 12, con una extensión de 3.890 hectáreas, finalizaron tales actos administrativos después de la firma del Acuerdo de Paz.
- Se reporta un total de 19 solicitudes de sustracción de Zonas de Reserva Forestal ante MinAmbiente, las cuales suman un área de 443.113,70 Ha, al cierre de información del informe.
- Siete grandes extensiones de baldíos que abarcan un área de 47.108,6 hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras por sustracción de zonas de Ley 2ª de 1959, aún no han sido tituladas, y sobre estas no se ha adelantado el estudio técnico a fin de determinar el estado de ocupación y las condiciones que establecen su viabilidad para la adjudicación.
- Además de la falta de una gestión significativa en los procesos de sustracción de las Zonas de Reserva Forestal que están en trámite, solicitados por la ANT o el extinto Incoder, no se ha avanzado con la disposición real de los terrenos con decisión de sustracción definitiva, debido a que sobre estos últimos está pendiente determinar su estado de ocupación y las condiciones técnicas para su adjudicación.

- La Sociedad de Activos Especiales reporta 63 predios que abarcan un área de 6.072,9 Ha rurales, que cuentan con resolución de transferencia definitiva registrada en el folio de matrícula a la ANT; sin embargo, no todos cuentan con entrega material.
- Se presentan pocos avances en relación con el proceso de determinación de viabilidades técnicas, jurídicas y administrativas de los predios rurales de extinción judicial del dominio para su transferencia a la ANT.
- Se presenta un total de 3.977 predios postulados para compra directa de tierras que representan un área estimada de 753.870 Ha. De estos, 1.448 con una extensión de 201.798 Ha se consideraron viables para su adquisición, mientras que 985 con 230.597 Ha no resultaron factibles, y los 1.544 predios restantes se encontraban pendientes de revisión técnica y jurídica.
- Se han titulado un total de 51.821 predios baldíos con ocupación previa, que suman una extensión de 1.372.959,5 hectáreas, que benefician a 51.814 núcleos familiares. De estas, el 85 % corresponde a la depuración del rezago de trámites administrativos que no fueron culminados por el extinto Incoder, el 13,6 % a la modalidad de demanda y descongestión, el 0,7 % al cumplimiento de sentencias judiciales de restitución de tierras, y el 0,6 % a baldíos titulados por la metodología de atención por oferta de la ANT.
- Las 1.372.959,5 hectáreas de predios baldíos titulados corresponden a títulos expedidos antes de 2015, los cuales en su gran mayoría fueron gestionados administrativamente por entidades extintas como el Incora e Incoder.
- Existe una notoria microfundización en el reporte de bienes baldíos titulados, dado que el 76 % del total de las familias beneficiarias obtuvieron propiedades que abarcan únicamente el 3,3 % (44.997,38 Ha) del total del área titulada.
- El 56 % (29.206) de los predios baldíos son microfundios por debajo de una hectárea, el 8 % (4.326) se ubica en el rango entre una y tres hectáreas, y el 11 % (5.690) corresponde a minifundios entre tres y diez hectáreas.
- El 87 % de los baldíos titulados se encuentran por debajo de las extensiones mínimas promedio de Unidades Agrícolas Familiares municipales definidas por la Resolución 041 de 1996.
- De los 697 predios fiscales patrimoniales titulados, que suman 4.705,46 hectáreas, 3.817,25 Ha corresponden a procesos de formalización bajo la modalidad de demanda y descongestión, y 888,22 a la metodología de atención por oferta de la ANT.
- De los 697 predios fiscales patrimoniales titulados, se tiene que el 9,9 % (69) de los predios son microfundios por debajo de una hectárea, 15,2 % (106)

corresponde a microfundios entre una y tres hectáreas, el 63 % (439) se encuentra en la categoría de minifundios entre tres y diez hectáreas.

- El 69,5 % del total de bienes fiscales formalizados se sitúan por debajo de las extensiones mínimas de UAF, el 29,1 % se encuentra dentro de dicho rango, y el 1,4% supera la extensión máxima de UAF.
- Se reporta un total de 28.741 títulos entregados de propiedades privadas rurales con 32.873,9 Ha que benefician a 28.531 familias. De este total, el 90,01 % (29.590,32 Ha) corresponden al modelo de atención por demanda y descongestión, y el otro 9,9 % (3.283,67 Ha) a la intervención por oferta.
- Se reporta un total de 130 procesos de Constitución, Ampliación y Saneamiento de Resguardos Indígenas que abarcan 1.297.991,96 hectáreas que benefician a un total de 27.979 familias, y 43 titulaciones de consejos comunitarios, los cuales aportan 12.665,75 Ha y benefician a 6.124 familias en el cumplimiento de la meta de formalización.
- De los 587 municipios focalizados para los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, 59 han sido programados por la ANT para su formulación e implementación, de los cuales ocho fueron desprogramados por razones de deterioro de las condiciones de seguridad y los 51 restantes están en diferentes fases de implementación.
- Persiste un bajo número de municipios que han logrado avances significativos en la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, puesto que solo nueve terminaron la etapa de campo de la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y se encuentran en etapa del Procedimiento Único Agrario.
- La estrategia de Barrido Predial Masivo ha permitido intervenir un total de 1.493.284 hectáreas de 92.664 polígonos de predios levantados en los distintos municipios donde se implementan los POSPR.
- La estrategia Barrido a la Medida, que se orienta en áreas de fácil acceso y de centros poblados, ha permitido adjudicar 2.960 predios que suman un área de 429 hectáreas, es decir, 1.449,3 metros cuadrados en promedio por cada fundo.
- Con respecto a las solicitudes de valoración del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), la ANT ha recibido un total de 410.547 solicitudes, de las cuales 162.376 corresponden al diligenciamiento de formularios FISO y 248.171 a través de herramienta de WhatsApp.
- 76.892 sujetos se encuentran incluidos en el RESO, es decir, el 18,72 % del total de aspirantes. De estos, 76.188 corresponden a sujetos a título gratuito, 483 parcialmente gratuito, y 221 a título oneroso.
- De los 76.892 sujetos incluidos en el RESO, a 5.679 (7,3 %) de ellos se les ha garantizado el derecho a la adjudicación y formalización de tierras en 83

municipios del país. De estos 5.679 sujetos, 117 corresponden a campesinos que han solicitado la adjudicación de predios rurales mediante la modalidad de asignación de derechos, 2.906 por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación, y 2.656 son beneficiarios de procesos de formalización de bienes privados rurales.

- Se resalta la aprobación de la Jurisdicción Agraria y Rural a través de la promulgación del Acto Legislativo 03 de 2023. Queda pendiente su reglamentación por parte del Consejo Superior de la Judicatura.
- 123 municipios del país cuentan con actualización de la información catastral, la cual corresponde al 9,63 % del territorio nacional; y, frente a la conservación catastral, el IGAC ha atendido un total de 253.832 hectáreas.
- En cuanto a los procesos de actualización del catastro en zonas PDET, se cuenta con 11 municipios actualizados, lo que corresponde a solo el 1,6 % del área PDET nacional. También, sobre estos municipios, el IGAC ha avanzado con un total de 52.481 hectáreas correspondientes al proceso de conservación o mantenimiento de la información catastral.
- En materia de habilitación de gestores catastrales por parte del IGAC, se tienen 45 entes territoriales o esquemas asociativos habilitados.
- Para el periodo 2022 – 2026, se estableció la meta de avanzar con la actualización y formación del catastro sobre 660 municipios que abarcan 90,2 millones de hectáreas. De estos, 495 están a cargo del IGAC y los 165 restantes por otros gestores catastrales habilitados.

Recomendaciones

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- I. Ajustar las fichas técnicas de los indicadores y metas del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, en razón a la doble inclusión que se realiza frente al número de hectáreas de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales con y sin ocupaciones previas, para los dos indicadores con metas trazadoras de este Plan, como los tres millones de hectáreas de tierra adjudicadas y los siete millones formalizadas.

A la Agencia Nacional de Tierras y al Departamento Nacional de Planeación

- II. Ajustar las fichas técnicas de los indicadores con metas trazadoras del pilar de ordenamiento dispuestos en la plataforma SIIPO, en razón a la nueva definición de fuentes de procesos que la ANT informó a la Procuraduría (oficio con radicado 20236007839331), para distinguir los procesos relacionados con la redistribución y democratización de la tierra y los que se orientan a garantizar la seguridad jurídica de la población que ya ocupa o posee predios rurales.

A la Agencia Nacional de Tierras

- III. Revisar la alta concentración de hectáreas en un bajo número de municipios que han ingresado al Fondo de Tierras, así como la baja participación de las subregiones PDET en este Fondo.
- IV. Adelantar los estudios técnicos necesarios para la individualización o parcelación de cuatro predios baldíos ingresados al Fondo de Tierras que tienen un área de 234.092,55 hectáreas, ubicados en los municipios de San Pablo, Santa Rosa del Sur y Cantagallo en el departamento de Bolívar. Asimismo, con un predio de 86.613 hectáreas en Puerto Triunfo, Antioquia.
- V. Revisar el alcance del Fondo de Tierras, en relación con su contribución para lograr la redistribución de la propiedad rural en el país, toda vez que solo el 0,9 % del área ingresada al mismo no presenta ocupaciones; razón por la cual es poca la disponibilidad de tierras para adjudicar a campesinos sin tierra o con extensiones insuficientes.
- VI. Avanzar en el proceso de caracterización total de los predios ingresados jurídicamente al Fondo de Tierras respecto a su estado de ocupación y condiciones técnicas de adjudicables.
- VII. Avanzar en el proceso de saneamiento de la totalidad de predios ingresados al Fondo de Tierras en sus aspectos físicos, jurídicos y técnicos, lo cual implica corregir información de áreas y asegurarse que estén libres de perturbaciones y gravámenes, como también que no presenten determinantes ambientales que limiten su adjudicación.
- VIII. Avanzar con la determinación del área de 57 predios ingresados al Fondo de Tierras, y la identificación jurídica de 7.641 predios que no tienen asociados los Folios de Matrícula Inmobiliaria en la base de datos.
- IX. Ajustar la base de datos relacionada con la consolidación del Fondo de Tierras, para que esta se presente de manera clara y transparente, especialmente en lo que respecta a su capacidad real para entregar tierras a la población rural que carece de ella.
- X. Avanzar en la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), creado a través del Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020.
- XI. Avanzar en el cumplimiento de la orden decimoséptima de la sentencia SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional, en lo que respecta a la consolidación de una base de datos sobre el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y sobre los cuales se proferieron sentencias judiciales de pertenencia, para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías; y, sobre dicha base, formular un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos.
- XII. Acelerar los procesos de titulación de las 47.108,6 hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras que provienen de procesos de sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras

- XIII. Consolidar el Registro de Inmuebles Rurales – RIR, que es la herramienta en la cual se inscribirán todos aquellos predios rurales privados para facilitar operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT).
- XIV. Ajustar el procedimiento administrativo de los Procesos Especiales Agrarios de extinción administrativa del dominio, recuperación de baldíos por indebida ocupación, deslinde de tierras de la nación y clarificación de la propiedad. Lo anterior, con el fin de avanzar con los más de 36 mil procesos que se encuentran en etapas iniciales o preliminares.

Al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

- XV. Fortalecer el proceso de socialización y divulgación de la Línea Especial para la compra de tierras en los términos de la Resolución No 4 de 2019 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA).

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Tierras

- XVI. Aunar esfuerzos para la socialización y concertación de los Contratos de Derechos de Uso en áreas inadjudicables a las comunidades campesinas que se ubican en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- XVII. Avanzar en la reglamentación de la figura de Concesión Forestal Campesina (CFC), creada en virtud del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023. Esto permitirá proteger el derecho al acceso progresivo de la propiedad rural para las comunidades campesinas que habitan o colindan con zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.
- XVIII. Avanzar con el proceso de sustracción de zonas de reserva forestal de 19 solicitudes presentadas por la ANT sobre 443.113,70 hectáreas.

A la Sociedad de Activos Especiales y a la Agencia Nacional de Tierras

- XIX. Lograr la recuperación material de la totalidad de predios de extinción judicial del dominio que cuentan con resolución de transferencia definitiva registrada en el folio de matrícula en favor de la ANT.
- XX. Hacer uso de la figura de saneamiento automático de vicios en los títulos y tradición, establecida en el artículo 210 de la Ley 2294 de 2023, sobre los inmuebles de extinción judicial del dominio de interés para su ingreso al Fondo de Tierras.

A la Sociedad de Activos Especiales

- XXI. Fortalecer sus facultades de policía administrativa y definir acciones que permitan resolver de fondo el tema de las ocupaciones irregulares existentes sobre los predios de la SAE, de interés de transferencia a la Agencia Nacional de Tierras.

A la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y a la Agencia Nacional de Tierras

- XXII. Evaluar la pertinencia de incluir las zonas más afectadas por el conflicto y la pobreza, dentro de la estrategia de focalización territorial para el proceso de compra directa de tierra. Ello, en atención a la baja participación de las subregiones PDET dentro del Fondo de Tierras.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi

- XXIII. Reportar periódicamente los avances en materia de la meta de actualizar la información catastral para 660 municipios que abarcan 90,2 millones de hectáreas.

- XXIV. Avanzar con consolidación y funcionamiento del sistema nacional de información y gestión catastral, el cual permitirá cumplir con la meta de contar con 660 municipios con actualización catastral al cierre del año 2026.

Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Superintendencia de Notariado y Registro

- XXV. Fortalecer las medidas de seguimiento y las de vigilancia y control a los más de 40 gestores catastrales habilitados en relación con las metas que se establecen de actualizar y formar el catastro en las áreas de su jurisdicción.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se crean en el Acuerdo de Paz como un instrumento de planeación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). El Decreto Ley 893 de 2017 define 170 municipios y 16 subregiones, focalizando los territorios más afectados por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional, y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales.

El mismo Decreto establece que los PDET se formularán por una sola vez, tendrán una vigencia de diez años y serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). También precisa que cada programa se instrumentalizará en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual se debe construir de manera participativa, amplia y pluralista en cada una de las 16 subregiones priorizadas, debiendo ser revisado y actualizado cada cinco años.

El ejercicio de construcción de los PATR se realizó entre 2017 y 2018, identificando 32.808 iniciativas que contienen las necesidades identificadas por las comunidades y definen las apuestas del territorio para su desarrollo integral. A lo largo de este capítulo se analizan los avances y dificultades para la implementación de los PDET, haciendo énfasis en los siguientes componentes: la información disponible para hacer seguimiento; el avance en la implementación de los PDET, lo que incluye un análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada y los escenarios de participación comunitaria; las obras PDET; las Obras por Impuestos; y el enfoque reparador del PDET. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones.

Estado de implementación

Información disponible para hacer seguimiento a los PDET

Durante el 2022, la ART publicó la Central de Información PDET⁴⁰. Esta es una plataforma de acceso público en la que se encuentran datos sobre el avance de iniciativas, la batería de indicadores PATR, las fichas PDET, y también contiene un visor de inversiones.

En el Cuarto Informe, se advirtió la necesidad de que el sistema público Central de Información PDET incluyera reportes sobre el cruce entre los proyectos

⁴⁰ <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>.

asociados y las iniciativas PATR que cuentan con ruta de implementación activada (Procuraduría, 2022c). Esto es necesario en la medida que las iniciativas PATR desde su definición no prevén por sí misma un valor o monto de recursos previstos para su implementación; su estimación presupuestal está supeditada al valor de los proyectos asociados a las mismas, tal como explica la Agencia en la respuesta remitida a la Procuraduría (ART, 2022b). Conocer el valor de la ejecución de los proyectos asociados a las iniciativas permitiría analizar el grado de avance de estas.

Para la Procuraduría es fundamental la creación de una metodología de medición, que permita conocer el monto exacto que cada fuente de financiación aporta a la implementación de cada iniciativa de los PATR, dado que los instrumentos presupuestales oficiales de registros de inversión pública no realizan una desagregación presupuestal a nivel municipal. Según manifestación de la ART (2023b), aún no cuenta con una estrategia para detallar las fuentes de financiación para las iniciativas desde lo local, lo que dificulta el seguimiento a la ejecución y el cumplimiento presupuestal de cada una de las iniciativas. Frente a la publicación de los resultados en Central de información PDET, no son claras las estrategias que se asumirán para publicar la información sobre el cruce de proyectos y gestiones asociados a iniciativas con ruta de implementación activada.

La ART informó que (ART, 2023b), durante el 2022 se construyó una metodología que se adapta al proceso de constante cambio de la fase de ejecución de las iniciativas PDET y tiene como objetivo determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de avance de cada una de las iniciativas. En el plan de trabajo de la ART para el año 2023, se tiene proyectado consolidar este proceso a nivel central y subregional, y se socializará dicha metodología con todos los actores que intervienen en el proceso o que sean usuarios de la información de seguimiento al cumplimiento de iniciativas PDET.

Por otro lado, la ART ha publicado informes de seguimiento semestral a la implementación de los PDET. Estos documentos incluyen información sobre las iniciativas gestionadas, los avances por pilares PDET, el seguimiento a la inversión en municipios PDET y un análisis de las subregiones PDET que incluye fichas por cada una de las subregiones con datos sobre los principales indicadores de pobreza, mercado laboral, actividad económica, condiciones institucionales y tejido empresarial; junto con los avances por cada uno de los pilares y un resumen de la inversión subregional por fuentes de financiación. Sin embargo, a la fecha de corte del presente informe, aún no se tiene el consolidado de la vigencia 2022, ya que, el último disponible es el del primer semestre de 2021. La ART informó a este Órgano de Control que tiene previsto publicar el informe durante el segundo semestre de 2023 (ART, 2023).

También se cuenta con el informe de seguimiento a la implementación de los PDET publicado en agosto del 2022⁴¹, el cual presenta de manera general los principales avances registrados durante el cuatrienio 2018-2022. Cuenta con una fecha de corte a diciembre de 2021 para los análisis a nivel de pilares y subregiones PDET, y en lo que tiene que ver con las secciones relacionadas con recursos de inversión e iniciativas con Ruta de Implementación Activa y Seguimiento Participativo, tienen como corte de información el 30 de junio de 2022.

En ese informe cuatrienal sobresalen unos elementos diferenciadores, los cuales son: I) acceso a la Central de Información PDET a lo largo del documento, para explorar en mayor detalle aspectos claves de la implementación; II) detalla a nivel global los principales resultados del instrumento de Hoja de Ruta; III) explica el proceso de Seguimiento Participativo y el aporte de las voces comunitarias en el seguimiento a proyectos desde una perspectiva de corresponsabilidad; IV) profundiza un análisis cualitativo para entender el avance en la implementación a partir de la mirada territorial de los equipos regionales de la ART; y, V) contiene una reflexión sobre las buenas prácticas y desafíos identificados concernientes al cierre de brechas en los PDET.

Además, se incluye una sección denominada “Acciones ART”, en la cual se detalla información sobre el avance en la construcción de las Hojas de Ruta; los avances del Plan Maestro de Estructuración y fortalecimiento de capacidades comunitarias; se describen las principales acciones de la ART durante el cuatrienio teniendo en cuenta ejes fundamentales como: la Hoja de Ruta, el Seguimiento Participativo, la Planeación Orientada a Resultados, las acciones de fortalecimiento territorial y comunitario, y gestiones con enfoque diferencial. Finalmente, ofrece una última sección de conclusiones, donde se presentan algunas reflexiones, y se resaltan temas a partir del seguimiento a la implementación.

Implementación del PDET

La Procuraduría identifica que el Gobierno nacional ha puesto en marcha las siguientes acciones para la implementación de los PDET:

- I. La realización de las Mesas Territoriales PDET “Paz: avanzar cumpliendo” realizadas en las 16 subregiones desde enero a abril del 2023. Han sido lideradas por la ART con la participación de los Grupos Motores, los Mecanismos Especiales de Acompañamiento y las veedurías. Durante estos espacios se realizaron las siguientes acciones: I) se evaluó el avance de la implementación

⁴¹<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/documentos/informe-de-seguimiento-a-la-implementacion-de-los-pdet-2/>

de las iniciativas; II) se realizó la priorización de iniciativas por parte de las comunidades; y, III) se hizo una revisión del estado de los proyectos. Los resultados de estos espacios serán insumos para la elaboración de la metodología de actualización de los PATR.

- II. Durante el segundo semestre del 2023 se iniciará la creación de las Mesas Comunitarias Municipales para la transformación regional, instancia que busca que confluyan tanto los Grupos Motores y el Mecanismo Especial de Consulta (EC), como las Mesas Municipales de Víctimas, las Mesas de Género, los Consejos Municipales de Juventud, las Mesas LGBTIQ+ y firmantes de paz en el marco de la implementación de las iniciativas PDET⁴².
- III. El desarrollo y actualización constante de la plataforma de acceso público “Central de información PDET”. Durante el periodo del informe se adelantó un proceso participativo con los pueblos Jwi y Nukak, atendiendo a las disposiciones de la Corte Constitucional. Este compromiso había quedado plasmado en la aprobación del PATR de la Subregión Macarena- Guaviare⁴³.
- IV. Reactivación de la elaboración de la Hoja de Ruta Única (HRU) de la subregión Pacífico Medio; la publicación de los documentos metodológicos de las HRU de las 15 subregiones PDET donde ya han sido expedidas. Estos documentos incluyen las iniciativas detonantes y dinamizadoras y un presupuesto calculado para la implementación de estas.
- V. Se ejecutó el contrato 436 de 2022, firmado entre el Fondo Colombia en Paz y la empresa Proyectamos Colombia SAS, para la realización del levantamiento periódico de información para hacer seguimiento a las metas de pobreza en la vigencia 2022. A la fecha de análisis del presente informe no se han publicado los resultados⁴⁴.

⁴² “A nivel territorial los grupos motor, los Mecanismos Especiales de Consulta, la Instancia de Género y el componente comunitario de los Consejos Asesores Departamentales del PNIS, tendrán la mayor relevancia en esta nueva fase de la implementación, incluyendo también espacios como las Mesas de Víctimas y Mujeres, los Consejos de Juventud, las autoridades étnicas y las organizaciones campesinas y sociales, que en su conjunto conformarán las Mesas Municipales y Regionales para la Transformación Territorial” (ART PE, 2023).

⁴³ Resultado de esta intervención se adicionaron 199 iniciativas al PATR de la Subregión Macarena Guaviare, lo que a partir del mes de abril del 2023 amplía el universo de iniciativas PDET de 32.808 a 33.007 según lo reportado por la ART. <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/micrositio-macarena-guaviare/>.

⁴⁴ “A la fecha, la firma Proyectamos Colombia SAS ha entregado versiones avanzadas del producto 5° “EVALUACION DE IMPACTO E INFORME DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES”. Sin embargo, estas versiones aún se están trabajando entre el equipo de la supervisión del contrato y la firma, en pro de obtener una versión final que cumpla con los estándares de calidad definidos por la Agencia de Renovación del Territorio” (ART, 2023c).

- VI. En relación con el estado de avance para cada iniciativa, la ART atendió la recomendación consignada en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), relacionada con implementar una metodología para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de avance de cada una de las iniciativas. Informó que ya se cuenta con esta metodología y la Agencia se encuentra en la etapa de captura y consolidación de la información para caracterizar los proyectos e iniciativas a través de la cuantificación de los indicadores y las metas de los productos Metodología General Ajustada⁴⁵ (MGA) asociados (ART, 2023b).
- VII. Según el Plan Estratégico de la ART 2023-2026⁴⁶, durante el presente cuatrienio se implementará la estrategia de Proyectos Integradores y Transformadores, que integran componentes de diferentes sectores, bajo un enfoque territorial, con una visión de mediano y largo plazo, los cuales, según el PND 2022-2026, serán 32⁴⁷ que buscarán activar la implementación de las iniciativas PDET en las 16 Subregiones PDET.
- VIII. En relación con la coordinación territorial de la Subregión Pacífico Medio, la ART atendió la recomendación consignada en el Cuarto Informe, relacionada con acelerar la implementación del PDET en Pacífico Medio y establecer una coordinación en Buenaventura, ya que esta subregión se coordinaba territorialmente desde Popayán y no contaba con un equipo territorial propio. La ART informó que la subregión Pacífico Medio cuenta con una coordinación territorial y un equipo de trabajo que operará en Buenaventura; producto de ello, se adelantó un primer encuentro subregional los días 2 y 3 de febrero de 2023,

⁴⁵En el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 se facultó al Departamento Nacional de Planeación para organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Bajo estas disposiciones, la Resolución 1450 de 2013 ha adoptado a la MGA como herramienta metodológica e informática para la presentación de los proyectos de inversión pública. La Metodología General Ajustada es una aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública. Su sustento conceptual se basa de una parte en la metodología de Marco Lógico y de otra en los principios de preparación y evaluación económica de proyectos”.

⁴⁶Agencia de Renovación del Territorio - ART (2023) “Plan Estratégico 2023 – 2026: territorios para la vida y la paz total”. Bogotá.

⁴⁷ Los proyectos transformadores permitirán a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes público, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET, y se ejecutarían en un número mucho menor que las iniciativas, según lo informado por la ART serán dos o tres por subregión PDET, pero por su naturaleza estratégica su alcance sería considerablemente mayor. Incluso, podrían cobijar a varias de iniciativas, en este ejercicio lo importante es lograr su coordinación con las 32.808 iniciativas PDET incluidas en los 16 PATR.

con el propósito de generar espacios de diálogo entre delegados comunitarios de los grupos motor, los MEC, PNIS y las organizaciones sociales de los territorios PDET (ART, 2023b).

En cuanto a los retos para la implementación del PDET, se resaltan los siguientes, a analizar a lo largo del capítulo:

- I. La implementación de la metodología de fortalecimiento de capacidades territoriales en el marco de un nuevo relacionamiento con las comunidades.
- II. La coordinación con los gobernantes que se elegirán en octubre del 2023 y elaborarán sus Planes de Desarrollo en el primer trimestre del 2024.
- III. La publicación de la metodología mediante la cual se actualizarán los PATR, según lo definido en el Decreto Ley 893 de 2017, que establece que se llevará a cabo cada cinco años.
- IV. La diferencia de los tiempos en los cuales se actualizarán las iniciativas de los PATR y la elaboración de los Planes de Desarrollo con los nuevos mandatarios.
- V. Los retos que persisten en la articulación con otras agendas de planeación del territorio. Aunque la HRU dota de una visión estratégica al PDET y traza las trayectorias para transformar las iniciativas PDET en proyectos de desarrollo, aún no incluye los acuerdos de inversión, lo que sigue dejando desfinanciadas las iniciativas.
- VI. La culminación y publicación de la HRU de la subregión Pacífico Medio.
- VII. Fortalecer los esfuerzos institucionales de coordinación y articulación de las iniciativas con ruta de implementación activada y activar la ruta de implementación de las iniciativas restantes, en articulación con la ejecución de los 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS) de la Reforma Rural Integral que priorizaron los territorios PDET.
- VIII. La definición de una estrategia de transversalización del enfoque de género en la implementación del PDET.

Iniciativas con una ruta de implementación activada

En este apartado se presenta el análisis de las iniciativas con una Ruta de Implementación Activada (RIA). Esta es la misma información usada para realizar el reporte del indicador del PND 2018 – 2022 “Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas” con una meta en Sinergia de 43 % de enero a diciembre del 2022 y un avance a corte 31 de diciembre 2022 de 41,3 %. Este indicador presenta un avance acumulado al cuatrienio de 96,28% (correspondiente a 13.548 iniciativas con ruta de implementación activada con corte a 31 de diciembre del 2023).

Tanto en la respuesta remitida por la ART (2023b) como en el reporte de Sinergia, se aclara que no se refiere a iniciativas que están implementadas, sino a las que cuentan con una ruta de implementación activada, a través de proyectos o gestiones en diferentes estados de avance. Al respecto, la ART manifestó a este Órgano de Control que las iniciativas pueden requerir más de un proyecto o gestión para su cumplimiento y que algunas necesitan acciones permanentes para su ejecución. La Procuraduría ha reiterado la necesidad de hacer referencia también a las iniciativas implementadas, cumplidas o finalizadas y definir estas categorías en el marco del seguimiento a la implementación.

De igual manera, la ART informó que, durante 2022, “se diseñó y construyó una metodología que logró adaptarse al proceso dinámico por el que atraviesa la fase de ejecución de las iniciativas PDET, ya que estas requieren la provisión de bienes y servicios de manera puntual, acciones permanentes o recurrentes de ejecución y transformaciones estructurales del territorio” (ART, 2023b). Según lo expuesto, esta metodología fue aprobada a lo largo del año anterior y en el plan de trabajo 2023 se buscará consolidar el proceso a nivel central y subregional, además de socializar la metodología definitiva con todos los actores que intervienen en el proceso de seguimiento al cumplimiento de iniciativas⁴⁸.

Al analizar las iniciativas con ruta de implementación activada se determina que, con corte al 31 de marzo de 2023, hay un total de 13.590 de éstas (ART, 2023c); lo que representa un 41,42 % sobre el total; y, un aumento de 2.293 frente a las reportadas en el Cuarto Informe⁴⁹.

El análisis por subregión PDET muestra que Putumayo es la que tiene el menor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada (**34,71 %**) con respecto a las incluidas en su PATR (**3.440**). En contraste, la subregión con mayor proporción de iniciativas con ruta de implementación activada es Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con un (53,2 %) del total de sus iniciativas PATR (1.947), seguida de Pacífico Medio, con un (50.40 %), y Sur de Bolívar, con un (49 %), tal como se muestra en la Tabla 4:

⁴⁸ La metodología se encuentra en revisión por parte de la ART y cuando sea aprobada los resultados serán publicados en la Central e Información PDET. Respuesta ART radicado *20232000014201* del 17/02/2023.

⁴⁹ Durante el reporte para este informe 2022-2023, se evidencia una reducción en el ritmo de activación de las iniciativas frente al periodo 2021-2022 del Cuarto informe al Congreso cuando se reportó un aumento de 4.015.

Tabla 4. Iniciativas con ruta de implementación activada por subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con ruta de implementación activada	Número total de iniciativas	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pacífico Medio	317	629	50,40%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.036	1.947	53,21%
Sierra Nevada – Perijá	1.043	2.135	48,85%
Sur de Bolívar	516	1.052	49,05%
Catatumbo	540	1.115	48,43%
Macarena - Guaviare	813	1.896	42,88%
Sur del Tolima	486	1.168	41,61 %
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	1.371	3.322	41,27 %
Urabá Antioqueño	651	1.641	39,67 %
Montes de María	1.141	2.931	38,93 %
Pacífico y Frontera Nariñense	592	1.534	38,59 %
Alto Patía y Norte del Cauca	1.731	4.466	38,76 %
Sur de Córdoba	477	1.222	39,03 %
Chocó	779	2.027	38,43 %
Putumayo	1.194	3.440	34,71 %
Arauca	903	2.283	39,55 %
Total	13.590	32.808	41,42 %

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Las 13.590 iniciativas con ruta de implementación activada concuerdan con 5.965 proyectos, gestiones, contratos y convenios, de los cuales 4.857 son proyectos, 875 gestiones, 197 contratos y 36 convenios (ART, 2023b). Frente a la inversión total reportada por la ART para la vigencia de la elaboración de presente informe 2022-2023⁵⁰, la suma total es de \$40.022 millones⁵¹, lo que muestra una disminución con lo reportado para el Cuarto Informe, donde, para la vigencia 2021-2022, la inversión reportada fue de \$43.897 millones.

Al revisar el monto de inversión por subregión PDET, se evidencia que el monto de inversión más alto se concentra en la Subregión Alto Patía y Norte del Cauca

⁵⁰ Del 1 de abril del 2022 al 31 de marzo del 2023.

⁵¹ Teniendo en cuenta que un proyecto puede estar asociado a más de una iniciativa, el cálculo incluye cada proyecto una sola vez.

(\$16.085 millones); y la que presenta el monto más bajo de inversión es la Subregión Pacífico Medio (\$358 millones), como se evidencia a continuación:

Tabla 5. Monto de inversión por subregión PDET

Subregión	Monto de la inversión (en millones de pesos)
Alto Patía y Norte del Cauca	16.085.765
Sierra Nevada – Perijá	3.085.986
Macarena – Guaviare	1.601.635
Putumayo	1.553.847
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	3.382.970
Montes de María	1.815.631
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	3.112.091
Arauca	1.322.141
Sur de Bolívar	1.155.783
Urabá Antioqueño	1.254.004
Chocó	1.778.782
Sur de Córdoba	800.617
Catatumbo	934.600
Pacífico y Frontera Nariñense	1.142.101
Pacífico Medio	358.827
Sur del Tolima	637.333
Total	40.022.113

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Por otro lado, al analizar las iniciativas con ruta de implementación activada, por pilar PDET, se obtiene que el pilar 6 “reactivación económica y producción agropecuaria” tiene el mayor porcentaje, con 44,30 %, mientras que el pilar 8 “Reconciliación, convivencia y construcción de paz” es el que tiene el menor porcentaje, con 35,14 %. Esto refleja la debilidad de este pilar donde se concentra la mayor parte de iniciativas que cruzan con las medidas de reparación integral para la construcción de la paz del punto 5 del Acuerdo de Paz (Procuraduría, 2022d), como muestra la siguiente tabla:

Tabla 6. Iniciativas con ruta de implementación activada por pilar PDET

Pilar	Iniciativas con ruta de implementación activada	Total de iniciativas PATR	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.312	3.309	39.64 %

Pilar	Iniciativas con ruta de implementación activada	Total de iniciativas PATR	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	1.712	3.872	44,21 %
Pilar 3: Salud rural	1.392	3.537	39,35 %
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	3.024	7.049	42,89 %
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	1.093	2.680	40,78 %
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2.686	6.062	44,30 %
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	771	1.746	44,15 %
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1.600	4.553	35,14 %
Total	13.590	32.808	41,42%

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

En cuanto a los montos invertidos por pilar, el pilar 4, “Educación Rural y Primera Infancia” es el que presenta el mayor monto invertido. A su vez, el pilar 8 “Reconciliación, convivencia y construcción de paz” es el que presenta el menor monto, continuando con la misma tendencia de los informes anteriores frente al rezago de este pilar. Lo que se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 7. Inversión reportada por pilar

Pilar	Inversión reportada (en millones de pesos)
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.065.048
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	9.789.855
Pilar 3: Salud rural	2.241.644
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	15.344.632
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	3.974.879
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	3.053.930
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	1.396.473

Pilar	Inversión reportada (en millones de pesos)
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	648.247
Total	37.514.708

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Del total de iniciativas PDET con ruta de implementación activada (13.590), según la información reportada por la ART, el 25,15 % (3.420) son iniciativas con etiqueta étnica (ART, 2023c). Esto evidencia un rezago mayor en la implementación de las iniciativas PDET con etiqueta étnica. Los líderes de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz en uno de los encuentros territoriales expresaron que: “En Macarena Guaviare hay dos pueblos indígenas, Jiw y Nukak, que por ley deben tener iniciativas PDET. Este proceso avanza lento, no se tiene información de cuándo van a dar inicio al cumplimiento de las iniciativas” (Paz, 2023).

La Consejería para la Estabilización y la Consolidación adelantó una estrategia con los entes territoriales, con el objetivo de incluir otras fuentes de financiación y recursos específicos orientados a garantizar la ejecución de las iniciativas contenidas en los 16 PATR. Se gestionó la inclusión de iniciativas y proyectos PDET en los Planes de Desarrollo Territoriales de los departamentos y municipios PDET. De este ejercicio de gestión, se logró que 11.913 iniciativas quedaran incluidas en planes de desarrollo territoriales; de éstas, según el Gobierno nacional, el 46,7 % son propias o comunes étnicas (PNUD- MEC SNSSP, 2022). Si bien este ejercicio fue importante, ya que comprometió a los mandatarios territoriales con la implementación de los PDET, representa un reto para el nuevo cuatrienio, en razón al bajo nivel de recursos con que cuentan los municipios de quinta y sexta categorías para la implementación de los proyectos PDET.

Dentro de los objetivos estratégicos y principales productos del Plan Estratégico de la ART⁵², sobresale el que se detalla como “Fortalecer la articulación entre los sectores público, privado, la cooperación internacional, actores sociales y comunitarios, academia y otros aliados estratégicos para la implementación de las iniciativas PATR, los planes nacionales sectoriales y otros programas de la oferta pública en cumplimiento con el PMI y para la transformación con base en el cierre de brechas de los territorios PDET, PNIS y otros mayormente afectados por la violencia y la presencia de cultivos de coca, amapola y marihuana” con un indicador: “No. de Iniciativas propias étnicas con ruta de implementación activada” con meta 8.381, y el indicador “No. de proyectos de los PATR con enfoque de género o étnicos ejecutados” con meta 464 (ART PE, 2023). Esto muestra un

⁵² Plan Estratégico ART 2023-2026 Territorios para la vida y la paz total.

esfuerzo prospectivo frente al avance en la implementación de las iniciativas con enfoques diferenciales étnico y de género.

Iniciativas de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) con ruta de implementación activada

Respecto de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), según la información reportada por la ART con corte a marzo de 2023, del total de las 812 iniciativas con marcación PISDA contenidas en los PATR, 417 cuentan con ruta de implementación activada, representando el 51,3 %. Esta cifra evidencia un aumento de 7,3 puntos porcentuales respecto al Cuarto Informe (ART, 2023c).

Al desagregar la información por subregión PDET, se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense tiene el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (33), que representan un 86,84 % frente al total de iniciativas PISDA de la subregión (38); mientras que en Arauca este porcentaje es del 14,3 %, continuando como la subregión con menor porcentaje (ART, 2023c).

Es importante mencionar que la sustitución de cultivos es un componente integral de la Reforma Rural Integral y no se debe implementar de forma aislada a los PDET⁵³, los PNS y los mecanismos de acceso a tierras. En ese sentido, este Órgano de Control reitera la necesidad de retomar la alineación del PDET con el PNIS como lo detalla el Acuerdo de Paz⁵⁴. Dicho por los líderes: “Se necesita de unos proyectos articulados para la implementación efectiva del Acuerdo de Paz: Los PDET deben de estar conexos con otros programas tales como el PNIS, Plan de retorno, porque el Acuerdo de Paz no se reduce al PDET, el diálogo se debe dar también sobre la integralidad” (Paz, 2023).

Iniciativas de reincorporación con ruta de implementación activada

⁵³ Los representantes de las comunidades durante el Encuentro Nacional de Comunidades realizado el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2022 expresaron como uno de los retos a afrontar que “el PNIS debe armonizarse con la nueva política de drogas y el Plan de Desarrollo 2023 - 2026 y de acuerdo con los resultados de evaluación de resultados de los primeros años de implementación, que no fueron los esperados” (FIP, 2023).

⁵⁴ 4.1.1. “Integración a la Reforma Rural Integral (RRI): el PNIS es un componente de la Reforma Rural Integral. Atiende unas poblaciones y territorios con características específicas, que por eso requieren de unas medidas adicionales y particulares respecto de las demás comunidades rurales. Los territorios afectados con cultivos de uso ilícito pueden coincidir con zonas priorizadas en las que se implementen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en cuyo caso las acciones y ejecución del Programa deben adelantarse en el marco del Plan de Acción para la Transformación Regional del respectivo territorio”.

Los PDET impulsan una apuesta colectiva y participativa de desarrollo territorial, que coincide con el enfoque que orienta la implementación de la política de reincorporación. La articulación entre iniciativas PDET y las acciones implementadas en el marco de la política de reincorporación favorece la sostenibilidad de sus avances y fortalece la construcción de la paz en los territorios más afectado por el conflicto.

En los 170 municipios PDET hay un total de 6.977 personas en proceso de reincorporación distribuidas en 152 de estos municipios. Esta cifra representa el 54,88 % de la población con respecto a la total en Colombia (12.713). Además, según los reportes de la ARN, en 120 de los 170 municipios PDET fueron incluidas las políticas de reintegración y reincorporación en el Plan de Desarrollo Territorial 2019-2022⁵⁵. Del total de iniciativas con ruta de implementación activada (13.590), solo el 5 % (689), tienen etiqueta de reincorporación, lo que evidencia su bajo porcentaje en el marco de la implementación de los PATR según el reporte de la ART (2023c).

Al desagregar la información por subregión PDET, se encuentra que Alto Patía y Norte del Cauca tiene el mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada con etiqueta de reincorporación (243), las cuales representan un 14,03 % frente al total de iniciativas con ruta de implementación activada en esta subregión (1.731). A su vez, Pacífico Medio y Pacífico y Frontera Nariñense representan el 0,32 y 0,17 respectivamente, con solo una iniciativa (ART, 2023c).

⁵⁵ Infografía Articulación Reincorporación-PDET, información con corte 30 de septiembre del 2021, ARN <https://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/PDET/PDET-general-Septiembre-2021.pdf>. La ARN publicó un ciclo de infografías con actualización mensual desde noviembre del 2020 hasta septiembre del 2021.

Tabla 8. Iniciativas de reincorporación por Subregión PDET

Subregión	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Pacífico Medio	317	1	0,32
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.036	37	3,57
Sierra Nevada – Perijá	1.043	5	0,48
Sur de Bolívar	516	34	6,58
Catatumbo	540	32	5,93
Macarena – Guaviare	813	70	8,61
Sur del Tolima	486	45	9,26
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caquetense	1.371	74	5,39
Urabá Antioqueño	651	12	1,84
Montes de María	1.141	58	5,08
Pacífico y Frontera Nariñense	592	1	0,17
Alto Patía y Norte del Cauca	1.731	243	14,03
Sur de Córdoba	477	30	6,28
Chocó	779	22	2,82
Putumayo	1.194	20	1,67
Arauca	903	5	0,55
Total	13.590	689	5,06

Nota. Elaboración propia con base en información de ART (2023).

Ahora bien, como se puede observar en la Tabla 6, los pilares con mayor porcentaje de iniciativas con ruta de implementación activada de reincorporación se concentran en el pilar 3: Salud rural (7,18 %); el pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (8,30 %); y el pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz (5,56 %); en lo que se encuentra que las iniciativas de reincorporación no solo se encuentran contenidas en el pilar 8 y que se requiere una articulación entre la ART y la ARN para elaborar una estrategia que impulse estas iniciativas en el marco de la implementación de los PATR.

Tabla 9. Iniciativas de reincorporación por Pilar PDET

Pilar	Número de iniciativas con RIA	Número total de iniciativas de reincorporación con RIA	% de iniciativas con RIA con etiqueta de reincorporación
Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1.312	40	3,02
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	1.712	34	1,98
Pilar 3: Salud rural	1.392	100	7,18
Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia	3.024	113	3,73
Pilar 5: Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	1.093	50	4,57
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	2.686	223	8,30
Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	771	40	5,18
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1.600	89	5,56
Total	13.590	689	5,06

Nota. Elaboración propia con base en información de ART (2023).

Además, el Auto 598 del 2023⁵⁶ plantea un seguimiento a la coordinación y articulación entre la ruta de reincorporación de los firmantes del Acuerdo de Paz y la implementación de los PDET y del PNIS, y su coordinación en lo relacionado con el pilar de reconciliación, convivencia y paz, lo que presenta una oportunidad para las entidades responsables de la implementación del acuerdo para articular esfuerzos en torno a las iniciativas con etiqueta de reincorporación en los PDET.

Obras PDET

Las Obras PDET, en un inicio conocidas como Obras PIC (Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria), detallan las intervenciones realizadas en el territorio desde la firma del Acuerdo, para suplir las principales necesidades de las comunidades rurales a corto plazo, mejorar su calidad de vida y fortalecer organizaciones comunitarias, contribuyendo a la reconstrucción social y económica

⁵⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2023/A598-23.htm>

de las comunidades asentadas en los territorios PDET. Estas obras deben ser de baja escala y rápida ejecución, con el fin de generar un impacto en el territorio. Dichos proyectos, incluyen el mejoramiento de vías terciarias, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos (Procuraduría, 2022c).

De acuerdo con lo reportado por la ART (2023d), con corte a 31 de marzo de 2023, se han ejecutado 1.555 Obras PDET por un valor de \$255.261 millones⁵⁷. De la totalidad de las Obras PDET reportadas por la ART, el 4,6 % (73) están estructuradas; el 8,62 % (134) en ejecución; y el 86,6 % (1.348) terminadas. En ese sentido, en la vigencia 2022 se terminaron 194 Obras PDET. Al desagregar la información a nivel de subregión PDET, la subregión con el mayor número de Obras PDET es Alto Patía y Norte del Cauca, con 238 obras, y la subregión con el menor número es Pacífico Medio, con 21. A continuación, se desagrega la información por subregión PDET:

Tabla 10. Obras PDET por subregión y por estado de Obra

Subregión PDET	En ejecución		Estructurado		Terminado		Total
	N	%	N	%	N	%	
Alto Patía y Norte del Cauca	4	1,68%	0	0 %	234	98,32%	238
Arauca	5	8,06%	0	0 %	57	91,94%	62
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	16	11,94%	0	0 %	118	88,06%	134
Catatumbo	2	2,25%	0	0 %	87	97,75%	89
Chocó	41	53,25%	0	0 %	36	46,75%	77
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	1	0,75%	0	0 %	132	99,25%	133
Macarena - Guaviare	0	0,00%	0	0 %	182	100%	182
Montes de María	0	0,00%	54	47,79%	59	52,21%	113
Municipios PNIS NO PDET	7	12,50%	0	0 %	49	87,50%	56
Pacífico Medio	0	0,00%	19	90,48%	2	9,52%	21
Pacífico Y Frontera Nariñense	19	31,15%	0	0 %	42	68,85%	61
Putumayo	0	0,00%	0	0 %	110	100%	110
Sierra Nevada - Perijá	32	33,68%	0	0 %	63	66,32%	95
Sur de Bolívar	7	17,50%	0	0 %	33	82,50%	40
Sur de Córdoba	0	0,00%	0	0 %	31	100%	31
Sur del Tolima	0	0,00%	0	0 %	61	100%	61
Urabá Antioqueño	0	0,00%	0	0 %	52	100,0%	52
Total general	134	8,62%	73	4,69%	1.348	86,69%	1.555

⁵⁷ Corresponden al valor de la Obra en sus fases 2 y 3, incluido valor de contrato y gastos de obra, es decir aquellos proyectos impulsados directamente por esta Entidad dentro de la Estrategia Obras PDET, incluidos los financiados por cooperación y Fondo Colombia en Paz.

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Continuando el análisis a nivel de pilar, la Procuraduría observa que, el 40,7 % de las obras están asociadas al pilar infraestructura y adecuación de tierras, seguido por educación rural y primera infancia, con el 32,8 %, mientras que el 7,59 % de las obras no tiene pilar asociado, de acuerdo con la información reportada por la ART (2023c).

En cuanto a la ejecución de las Obras PDET en el PMI, la Procuraduría, en el marco de su labor preventiva, identifica que el indicador (A.285) “Obras de infraestructura comunitaria en municipios PDET, ejecutadas” tiene como fecha de finalización el año 2020, con una meta de 1.269 obras. Este indicador continuó en seguimiento por rezago en el cumplimiento de su meta global, según el SIPO. Si bien, de acuerdo con lo reportado por la ART (2023d), se tienen 1.348 obras terminadas, persisten 207 pendientes por terminar en varias subregiones. De tal forma, las subregiones de Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Montes de María, y Sierra Nevada y Perijá han tenido dificultades con los contratistas para la finalización y entrega de las obras.

La Procuraduría ha enfocado su trabajo preventivo en realizar un seguimiento a estas subregiones a partir de una estrategia tripartita entre la Agencia de Renovación del Territorio, el Fondo Colombia en Paz y los contratistas en las subregiones mencionadas con el fin de impulsar no solo la realización de estas obras, sino también que se garantice el objetivo social de las mismas y su impacto en las comunidades, con la reconstrucción social y económica, así como con la construcción de confianza en los territorios que fueron gravemente afectados por el conflicto armado. Así pues, se han realizado las gestiones pertinentes ante la institucionalidad responsable generando avances relevantes, como la protección de los recursos públicos de los contratos bajo el derecho privado que maneja el Fondo Colombia en Paz.

A su turno, la ART ha comunicado la alternativa de ejecución de obras por las mismas comunidades; y de manera paralela, el Fondo Colombia en Paz ha avanzado sobre el camino jurídico y los requisitos técnicos que las comunidades deben cumplir para ser ejecutores de estas obras, principalmente en las subregiones donde se han presentado dificultades, a saber, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Montes de María, y Sierra Nevada y Perijá. La Procuraduría exhorta a evaluar de manera profunda esta alternativa, toda vez que las comunidades deben tener un fortalecimiento y acompañamiento sobre las implicaciones, responsabilidades y deberes que tienen los ejecutores de estas obras, lo cual está establecido tanto en el manual de contratación del Fondo Colombia en Paz como en la normativa sobre el manejo de recursos públicos. Esto,

con el fin evitar que esta alternativa resulte a la postre en una acción con daño para las mismas comunidades⁵⁸.

Lo anterior se hace necesario debido a las problemáticas que han presentado algunos contratistas de las Obras PDET, especialmente en términos de las condiciones climáticas, acceso a los bienes y servicios necesarios para la ejecución de obras, y las problemáticas de seguridad y presencia de grupos armados; en consecuencia, se requiere que la Agencia de Renovación del Territorio y el Fondo Colombia en Paz realicen acompañamiento y fortalecimiento a las comunidades que expresen su interés de ser ejecutores de las Obras PDET. Así mismo, es necesario detallar y especificar técnicamente los requisitos necesarios para que las comunidades puedan ser ejecutores de Obras PDET y realizar una amplia socialización de los mismos a las comunidades.

Obras por Impuestos

Las Obras por Impuestos son un mecanismo que el Gobierno nacional ha establecido para que las empresas tengan la posibilidad de contribuir con el desarrollo de las regiones donde se interviene, invirtiendo hasta un 50 % de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión. Originalmente estos proyectos de inversión debían ser ejecutados en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza (municipios ZOMAC y municipios PDET).

Sin embargo, el artículo 2º del Decreto 1208 de 2022, el cual modificó el artículo 1.6.6.1.2 del Decreto 1625 de 2016, establece que el mecanismo de Obras por Impuestos podrá aplicarse, además de los municipios PDET y ZOMAC, en proyectos que resulten estratégicos para la reactivación económica y social en dichos territorios o a nivel nacional, municipios con alto nivel de pobreza, que carezcan total o parcialmente de infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios, que estén en una zona no interconectada, y aquellos localizados en las denominadas Áreas de Desarrollo Naranja.

Ante lo anterior, la Procuraduría se pronunció frente al borrador del proyecto de Decreto, señalando la necesidad de adoptar medidas que permitan la focalización exclusiva sobre los municipios PDET, PNIS y ZOMAC, toda vez que el mismo es regresivo en este sentido, ya que pone a competir estos municipios con otros, que

⁵⁸ “No hay estructuradores de proyectos, por lo que no se avanza, las alcaldías deberían apoyar ese tema con la ART, eso no quedó estipulado en la ley. De igual forma las comunidades pueden apoyar. Entre las gobernaciones y alcaldías por razones políticas, no dejan avanzar los proyectos. Las obras las entregan sin que las comunidades sepan que eran PDET y nos enteramos cuando las terminan” (CNE, 2023a).

tienen mayores fortalezas técnicas y administrativas para la presentación de proyectos susceptibles de ser financiados por esta figura.

En el marco de la construcción del CONPES 4091 de 2022, que estableció los lineamientos para la Asistencia Técnica Territorial, la Procuraduría igualmente manifestó la necesidad de priorizar esta asistencia a municipios PDET, con el fin de mejorar los conocimientos técnicos y el acceso y uso de los sistemas de información disponibles para participar, no solo en figuras como Obras por Impuestos, sino también como en el OCAD Paz. Este apoyo a la postre promueve condiciones igualitarias para el acceso a fuentes de financiación, en especial para municipios de quinta y sexta categoría.

Al analizar las cifras reportadas por la ART (2023c), se encuentra que se aprobaron 204 Obras por un valor de \$1,43 billones, de los cuales \$890.641 millones (62,2 %) corresponden a 110 Obras en municipios PDET y \$540.431 millones (37,8 %) a 94 obras en municipios no PDET.

Tabla 11. Obras por Impuestos PDET y no PDET

Ubicación	No. Obras	Valor total en millones de pesos
No PDET	94	540.432
PDET	110	890.641
Total	204	1.431.073

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Frente a las Obras aprobadas en municipios PDET, se determinó que, de las 110 obras, 55 están terminadas (50 %), 35 se encuentran estructuradas y financiadas (31,8 %) y 20 están en ejecución (18,2 %) De igual manera, de las 110 Obras, 99 fueron solicitadas por la opción de fiducia por un valor de \$810.419 millones; los 11 restantes fueron por la opción de convenio por un valor \$80.168 millones, de acuerdo con el análisis realizado.

Participación Comunitaria

En el Cuarto Informe, ya se resaltó que: “Como resultado del proceso participativo que realizó la ART en las zonas PDET, el cual concluyó en el primer trimestre de 2019 y contó con la participación de más de 200.000 personas, se formularon los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)” (Procuraduría, 2021b); este ejercicio fue señalado por el instituto KROC como uno de los más importantes del mundo.

No obstante, uno de los retos a los que se enfrenta el proceso de implementación de los PDET es el restablecimiento de la confianza entre las

comunidades y el Gobierno nacional⁵⁹, ya que una de las principales problemáticas que se percibe desde estos territorios es la disminución de los espacios participativos y el debilitamiento de las instancias de participación como los grupos motor y MEC por falta de garantías para su ejercicio (FIP, 2023)⁶⁰.

Los días 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2022 se realizó en Bogotá el Encuentro Nacional de Comunidades PDET y PNIS, que contó con la participación de 280 delegados comunitarios, según la información reportada por la ART. Los resultados de este espacio fueron insumo para la construcción del Plan Estratégico de la ART 2023-2026⁶¹, donde la Procuraduría constata la inclusión de una línea estratégica de participación incidente y fortalecimiento comunitario, que busca la implementación de un Plan de Fortalecimiento de capacidades territoriales en el marco de un nuevo relacionamiento con las comunidades.

De igual manera, durante el primer semestre de 2023, la ART avanzó en la ejecución de 16 encuentros subregionales PDET denominados: "Paz, Avanzar cumpliendo". Estos encuentros fueron espacios de socialización, diálogo y concertación con las comunidades PDET, y buscaron socializar el estado de la implementación en cada subregión. Además, se realizó una evaluación del estado de las iniciativas y los proyectos, evidenciando cuellos de botella y dificultades que se han tenido en los territorios.

Como resultado de los 16 encuentros subregionales: "Paz, Avanzar cumpliendo", en los que participaron 2.200 representantes de las comunidades, según primera respuesta de la ART, se priorizaron un total de 2.753 iniciativas para los ocho pilares PDET contenidos en los PATR; se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados que fueron identificados por las comunidades PDET participantes, de los cuales el 25,7 % (838) tienen dificultades que suman una inversión aproximada de 5 billones de pesos (ART, 2023b); y se reactivó el proceso

⁵⁹ "Si la participación de la comunidad hubiera sido como al comienzo en el diagnóstico, todo estaría mejor ahora en la implementación (Tolima). En las mesas de impulso no les dan participación, es ahí donde se toman las decisiones. Se necesita empezar con el anillo vial del Tolima para que la economía arranque. Se debe apoyar al pequeño y mediano campesino, en cada caso en particular. Se han hecho un centro de salud, una escuela nacional del café en Planadas se está haciendo el mejoramiento de la vía de Chaparra". (CNE, 2023a)

⁶⁰ "El Gobierno quiere volver a poner la participación ciudadana en el centro del proceso; un acierto, siempre y cuando se vaya complementando con aportes técnicos. La iteración, o el constante ir y venir entre participación y técnica, es clave desde la perspectiva de este análisis para dinamizar la transformación de los territorios más afectados por la violencia".

⁶¹ Plan Estratégico ART 2023-2026, que tiene como uno de sus retos a superar para el cuatrienio es el de ampliar la participación de las comunidades y organizaciones en el desarrollo de las estrategias de materialización de iniciativas. Agencia de Renovación del Territorio - ART (2023) "Plan Estratégico 2023 – 2026: territorios para la vida y la paz total". Bogotá

de elaboración de la Hoja de Ruta en la Subregión Pacífico Medio que se encontraba suspendido desde el año 2021, recomendación que había realizado la Procuraduría en informes anteriores⁶².

Tabla 12. Proyectos con dificultades identificados en las mesas “Paz, avanzar cumpliendo” por Subregión

Subregión	Total General	Con Dificultades	%
Alto Patía y Norte del Cauca	451	75	17%
Sierra Nevada - Perijá	257	70	27%
Macarena - Guaviare	246	55	22%
Putumayo	312	66	21%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	239	71	30%
Montes de María	207	77	37%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	252	90	36%
Arauca	170	27	16%
Sur de Bolívar	162	63	39%
Urabá Antioqueño	118	47	40%
Chocó	194	77	40%
Sur de Córdoba	109	32	29%
Catatumbo	179	30	17%
Pacífico y Frontera Nariñense	186	28	15%
Pacífico Medio	52	8	15%
Sur del Tolima	126	22	17%
TOTAL GENERAL	3.260	838	26%

Nota. Elaboración propia con base en información de ART (2023)

Frente a la financiación, la ART reportó que se tendrán en cuenta 2.753 iniciativas priorizadas por las comunidades, con el objetivo de ejecutar proyectos integradores. A continuación, de acuerdo con ese dato, se detalla el número de iniciativas priorizadas por pilar y por subregión:

⁶² “A la Agencia de Renovación del Territorio, se reitera acelerar la implementación del PDET Pacífico Medio, pues es una de las más rezagadas en términos de montos invertidos; cuenta con una cifra de Obras PDET inferior a la de otras subregiones, es la única subregión que no tiene obras por impuestos y aún no cuenta con HRU expedida” (Procuraduría, 2022c).

Tabla 13. Iniciativas priorizadas por las comunidades en las mesas “Paz, avanzar cumpliendo”

Subregión	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Total general
Pacífico Medio	2	4	5	6	5	11	1	3	37
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	33	30	30	29	32	27	26	30	237
Sierra Nevada - Perijá	37	37	35	37	35	36	36	42	295
Sur de Bolívar	18	19	14	15	14	16	11	13	120
Catatumbo	20	17	17	18	16	15	17	17	137
Macarena - Guaviare	32	30	37	32	40	40	24	34	269
Sur del Tolima	15	14	14	16	16	17	11	17	120
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caquetense	18	20	16	20	20	28	23	19	164
Urabá Antioqueño	15	11	9	10	13	11	8	7	84
Montes de María	32	30	30	31	33	32	29	40	257
Pacífico y Frontera Nariñense	4	5	6	7	4	10	2	8	46
Alto Patía y Norte del Cauca	49	56	49	52	49	55	43	57	410
Sur de Córdoba	14	11	13	12	14	12	10	13	99
Chocó	31	34	29	32	29	32	28	29	244
Putumayo	19	20	21	21	18	22	19	20	160
Arauca	12	11	10	10	9	8	6	8	74
Total General	351	349	335	348	347	372	294	357	2753

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, 2023.

Luego de su participación en estos encuentros subregionales “Paz, Avanzar Cumpliendo”, la Procuraduría ha establecido lo siguiente:

- De los 16 encuentros subregionales en el marco de la convocatoria, la ART solo remitió convocatoria a la UARIV en seis ocasiones. La articulación entre estas dos entidades es importante en el marco de la implementación del enfoque reparador de los PDET 63.
- La convocatoria fue limitada tanto para los Grupos Motores como para los Mecanismos Especiales de Acompañamiento. En línea con lo anterior, se ha expresado por líderes territoriales que: “no se garantizó la participación de todos los miembros de los grupos motores, cuando se realizó la formulación de los PDET fuimos tenidos en cuenta, pero en el marco de la implementación de las iniciativas hemos sido olvidados y ya no tenemos representación como Grupos Motores “ (Paz, 2023).
- El cumplimiento de los compromisos asumidos por la ART, DNP y el Fondo Colombia en Paz en las mesas subregionales ha tenido un avance lento y no se han cumplido en su totalidad⁶⁴.
- Es importante avanzar en el fortalecimiento⁶⁵ del Grupo Motor y el Mecanismo Especial de Consulta – MEC en las diferentes subregiones 66. “Se necesita visibilizar el grupo motor, pero se debe ampliar la participación de más personas en esos grupos motores, Falta de articulación entre grupo motor y las administraciones municipales" (Paz, 2023).
- Se notó en estos encuentros la inconformidad generalizada de las comunidades frente a la ejecución e implementación de las iniciativas de los PATR.
- La limitada convocatoria dificulta la participación de las comunidades y se refleja en la baja priorización de iniciativas con alto interés para la población.

⁶³ Las convocatorias remitidas por la ART en la respuesta al oficio con radicado 20232000045681 del 2023-05-31, fueron las de las subregiones PDET: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Chocó, Cuenca del Caguán y Pie de Monte Caqueteño, Putumayo y Sur de Córdoba.

⁶⁴ En el marco del seguimiento a los compromisos realizados en la mesa "Paz, avanzar cumpliendo" Subregional de Chocó desarrollada el 10 y 11 de marzo del 2023, el compromiso : "Se realizará una mesa de trabajo sobre los proyectos ejecutados en la Subregión PDET Chocó, liderada por el DNP por la Subdirectora de Regalías OCAD/PAZ, está mesa se realizará con la comunidad y la ART con participación de los secretarios de planeación de los municipios PDET de la Subregión Chocó , y el resto de fuentes de financiación serán responsabilidad de la ART". A la fecha de la elaboración de este informe aún no se ha dado cumplimiento ya que no se han adelantado estos espacios.

⁶⁵ "Las instituciones no tienen en cuenta a los grupos motor. Estos son tenidos en cuenta cuando ya los procesos han sido aprobados. Se hacen obras y el último que se entera es el grupo motor." (CNE, 2023a)

⁶⁶ "En los encuentros territoriales se han creado unas discordias entre grupos motor. Hay una desarticulación entre los grupos motor y la institucionalidad. Se traen conflictos internos. Empieza la politiquería y se termina en discordia." (CNE, 2023a)

Según la información reportada por la ART, como resultado de esta estrategia de participación, surgieron cuatro mandatos: I) recuperar el principio de integralidad, participación comunitaria incidente, enfoques diferenciales, étnicos y de género del Acuerdo en todo el proceso de implementación del PDET, en apoyo a la política de Paz Total; II) retomar el enfoque transformador del PDET; III) revisar el PMI y los PATR con el fin de ampliar el tiempo, recursos y fuentes de financiación para cumplir con la implementación de los PATR; y, IV) mejorar la articulación en los distintos niveles de gobierno, sector privado, academia y la cooperación internacional, además de modificar los esquemas de ejecución para hacer más efectiva la implementación de los PATR. Estos cuatro principios fueron insumos para la elaboración del Plan Estratégico ART 2023-2026 “Territorios para la vida y la paz total.

Además, resulta importante mencionar que durante el Encuentro Nacional de Comunidades, realizado el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2022, los representantes de las comunidades expresaron como retos a afrontar los siguientes:

“I) garantizar la participación comunitaria incidente e integral, centrada en las víctimas del conflicto y enfoques diferenciales: territorial, étnico y de género, contemplados en el Acuerdo de Paz. Para ello se propone constituir Mesas Comunitarias Subregionales con la participación de los Grupos Motor y Mecanismos Especiales de Consulta, entre otras instancias de participación en los territorios; II) revisar los instrumentos de planificación presupuestal para el cumplimiento del Acuerdo de Paz: Indicadores PMI, Criterios de marcación del Trazador Paz, Trazador Étnico (diferenciado para Comunidades Negras y Pueblos Indígenas) y de Género; III) concertar rutas que promuevan el tránsito hacia economías lícitas y nuevos modelos de sustitución, con énfasis en los territorios de especial interés ambiental; IV) de manera prioritaria, promover modelos productivos de bioeconomía y turismo incluyente, basados en el conocimiento y la innovación, en municipios PDET, y en otros territorios mayormente afectados por la violencia y la incidencia de cultivos de uso ilícito; V) adoptar medidas y mecanismos que promuevan la equidad entre las 16 subregiones PDET, en las inversiones que se realicen para la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional; VI) fortalecer el control social y adoptar políticas, estrategias y mecanismos para garantizar la mayor transparencia en los procesos de contratación y ejecución de los proyectos de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional” (FIP, 2023).

En ese orden de ideas, según lo informado por la ART (2023b), durante el segundo semestre del 2023 se iniciará la creación de las Mesas Comunitarias

Municipales para la Transformación Regional, donde confluirán los grupos motores y el MEC, con las Mesas Municipales de Víctimas, de Género, LGBTIQ+, los Consejos Municipales de Juventud, y firmantes de paz. La Procuraduría alerta sobre las garantías en términos de recursos logísticos para la participación de los líderes y lideresas, ya que las comunidades⁶⁷ han hecho afirmaciones como: "No hay recursos en el Estado para movilizar el grupo motor, por lo tanto, se hace insuficiente la veeduría de este grupo " (Paz, 2023).

Frente a lo anterior, se considera importante que se determine cómo será la articulación de estas mesas con los Consejos Municipales de Paz, para evitar el desgaste de las comunidades frente a tales espacios y garantizar el apalancamiento real de las prioridades de las comunidades.

En conclusión, este Órgano de Control advierte que, pese al esfuerzo realizado con la estrategia de participación incidente, aún persiste la limitación de la participación y la debilidad de capacidades de seguimiento de las comunidades, lo que desencadena en rezago en la implementación y la presentación de proyectos⁶⁸. En una mesa territorial con la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz, un representante de Algeciras (Meta) manifestó que el grupo motor de este municipio podría movilizarse sin recursos, pero no les dan la participación necesaria, "como no nos garantizan la participación en el seguimiento a los proyectos, los hacen y quedan mediocres, el ejemplo son las unidades sanitarias, que quedaron mal construidas y no son funcionales" (Paz, 2023).

Hoja de Ruta Única (HRU)

⁶⁷ Para el V Informe al Congreso del estado de implementación del acuerdo de paz, la PDSAP luego de la articulación con la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz adelantó un proyecto con el objetivo de plasmar la voz del territorio en el presente informe, el proyecto se desarrolló en 5 ciudades principales donde confluyeron líderes de las 16 subregiones PDET, el primer encuentro fue en Bogotá el 23 de marzo con las subregiones de Macarena-Guaviare, Arauca, Pie de monte Caqueteño y Sur del Tolima, el segundo encuentro realizado en la ciudad de Cali el 10 de abril con las subregiones de Putumayo, Pacífico Medio, Alto Patía y Norte del Cauca y Pacífico y Frontera Nariñense, el tercer encuentro se realizó en Medellín el 13 de abril con las subregiones de Urabá, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sierra Nevada y Perijá, el cuarto encuentro se realizó en Bucaramanga el 20 de abril con las subregiones de Sur de Bolívar y Catatumbo para terminar el día 26 de abril con la quinta y última jornada en Montería con las Subregiones de Montes de María y Sur de Córdoba .

⁶⁸"El PDET es demasiado grande para que el grupo motor lo pueda controlar, se debería hacer uso del sistema de participación de los municipios. Se podría posicionar el PDET si se hace esto. Se necesitaría más información para poder hacer un mejor seguimiento de los PDET y su seguimiento". (CNE, 2023a)

La HRU quedó planteada en la Ley 1491 de 2018⁶⁹, como una estrategia de planificación a largo plazo. En el artículo 281 de la Ley 1995 de 2019 del PND 2018 – 2022, se definió como una herramienta para articular los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz (PATR, PNS, PISDA, PIRC, y el PMI) y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro), donde haya coincidencia territorial.

De igual manera, se estableció que la HRU⁷⁰ deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía. Si bien la HRU no fue contemplada en el PMI, su análisis fue incluido dentro de los anteriores informes de la Procuraduría, ya que fue la herramienta definida por el Gobierno nacional para la puesta en marcha de los PDET, en articulación con otras agendas de planeación que se implementan en el territorio.

A la fecha de corte de este informe, se habían publicado los documentos metodológicos de la HRU, así como los resultados de su aplicación en 15 subregiones PDET, con excepción de la subregión Pacífico Medio. En relación con la HRU de esta subregión, la ART informó que, durante el primer trimestre 2023, de manera conjunta con la Mesa Subregional interétnica de la subregión Pacífico Medio, se ha concertado una metodología y agenda de trabajo, la cual no tiene previsto realizar nuevos diálogos preparatorios para presentar la metodología, ya que la misma se socializará en los procesos participativos municipales y el subregional que fueron acordados para la construcción de la Hoja de Ruta (ART, 2023c).

⁶⁹ La Ley 1491 de 2018 constituye un primer marco normativo para la Hoja de Ruta. En esta se contempla la designación presidencial de un Gabinete de Paz con el fin de coordinar la “Estrategia integral en los territorios priorizados donde se articularán en la Hoja de Ruta Única, lo correspondiente a la intervención de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y los dispuesto[sic] en el Plan Marco de implementación (PMI).”

⁷⁰ “En los documentos metodológicos, la HRU se define como una herramienta de planeación a largo plazo proyectada para la articulación de los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico, territorial, de recursos y de financiación. Mediante distintas fases, la HRU ordena las iniciativas mediante criterios técnicos y participativos, de acuerdo con su relevancia estratégica y plantea la trayectoria para convertirlas en proyectos” (Procuraduría, 2022c).

Para el actual Informe la Procuraduría alerta sobre la ausencia de claridad frente al papel de la Hoja de Ruta en el marco de la implementación del PDET durante el presente cuatrienio, ya que este fue un ejercicio realizado con actores comunitarios, territoriales e institucionales que representó un gran esfuerzo presupuestal y que generó grandes expectativas. Frente a esta pregunta, la ART no dio una respuesta clara⁷¹; se informó que en su Plan Estratégico 2023-2026 se encuentra una apuesta frente a la HRU⁷²; no obstante, luego de realizar la revisión del Plan Estratégico, solo se encuentra una meta, pero no es clara cuál será la incidencia de la HRU en el marco del ejercicio de actualización de PATR que iniciará en el año 2024 (ART, 2023c).

Frente a lo anterior, y reiterando lo mencionado en el Cuarto Informe, “uno de los elementos más valiosos de la HRU es que ordena las iniciativas e identifica aquellas que son más estratégicas, según información de la ART, las sesiones institucionales y las mesas de impulso son los espacios en los que se trazan las líneas de acción para la habilitación e implementación de las iniciativas, se esperaría que las detonantes y dinamizadoras, estén priorizadas en estos espacios”. Sin embargo, como se puede observar en la Tabla 11, en la subregión Chocó, un 18 % de las iniciativas son detonantes y dinamizadoras, pero solo un 4,4 % de estas se encuentran incluidas en los planes de trabajo 2022 – 2023. Este comportamiento es similar para las otras subregiones. Por lo anterior, no resulta claro, que las iniciativas identificadas como estratégicas en la HRU estén siendo priorizadas para la implementación a través de los planes de trabajo que se derivan de las sesiones institucionales y mesas de impulso.

⁷¹ “La Agencia de Renovación del Territorio plantea el instrumento de la Hoja de Ruta como una herramienta de planeación para guiar la implementación del PDET. Para ello, el Plan Estratégico 2023- 2026 de la Agencia denominado "Territorios para la Vida y la Paz Total", tiene dentro de sus apuestas, lograr activar la ruta de implementación de todas las iniciativas detonantes y dinamizadoras identificadas mediante la Hoja de Ruta por ser este grupo de iniciativas identificadas estratégicas porque propician la transformación de los territorios, fomentan el cierre de brechas entre el campo y la ciudad” (Procuraduría, 2022c).

⁷² Al revisar el Plan Estratégico 2023- 2026 de la ART se detalla la Línea Estratégica 1 1. Transformación territorial para la vida, la Paz Total y el cierre de brechas, donde se un indicador.” # de iniciativas estratégicas (detonantes y dinamizadoras) PATR con ruta de implementación activada “con una meta de 4.682 lo que quiere decir que para el presente cuatrienio se proyecta activar la implementación de la totalidad de iniciativas detonantes y dinamizadoras, pero no es clara cuál será la estrategia para lograrlo.

Tabla 14. Iniciativas detonantes y dinamizadoras por subregión PDET

Subregiones	Iniciativas		Detonantes y dinamizadoras		Detonantes y dinamizadoras con planes de trabajo 2022-2023		Detonantes y dinamizadoras con ruta de implementación activada		Iniciativas locales	
	N°		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Pacífico Medio	629									
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	1.947		338	17,40%	11	3,30%	157	46,40%	1.523	78,20%
Sierra Nevada - Perijá	2.135		366	17,10%	34	9,30%	189	51,60%	1.528	71,60%
Sur de Bolívar	1.052		175	16,60%	24	13,70%	86	49,10%	810	77,00%
Catatumbo	1.115		249	22,30%	37	14,90%	104	41,80%	866	77,70%
Macarena - Guaviare	1.896		341	18,00%	19	5,60%	149	43,70%	1.471	77,60%
Sur del Tolima	1.168		104	8,90%	9	8,70%	40	38,50%	1.020	87,30%
Cuenca el Caguán y Piedemonte Caqueteño	3.322		443	13,30%	69	15,60%	196	44,20%	2.779	83,70%
Urabá Antioqueño	1.641		208	12,70%	7	3,40%	93	44,70%	1.377	83,90%
Montes de María	2.931		390	13,30%	47	12,10%	169	43,30%	2.482	84,70%
Pacífico y Frontera Nariñense	1.534		286	18,60%	43	15,00%	130	45,50%	1.147	74,80%
Alto Patía y Norte del Cauca	4.466		631	14,10%	47	7,40%	252	39,90%	3.751	84,00%
Sur de Córdoba	1.222		130	10,60%	10	7,70%	55	42,30%	1.024	83,80%
Chocó	2.027		364	18,00%	16	4,40%	121	33,20%	1.590	78,40%
Putumayo	3.440		274	8,00%	7	2,60%	133	48,50%	3.104	90,20%
Arauca	2.283		104	4,60%	7	6,70%	40	38,50%	2.106	92,20%

Nota. Elaboración propia con base en información de ART, (2023b).

En el marco de las mesas territoriales que adelantó la Procuraduría con líderes de grupos motores de la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz, se observó que existe una sensación de incertidumbre frente al papel que esta herramienta cumplirá en la implementación del PDET. Por ejemplo, varios líderes manifestaron que, aunque conocen la HRU, aún no logran familiarizarse, ni identificar la utilidad de esta, y perciben como un obstáculo para su apropiación, el reto técnico que representa la comprensión de este documento.

Según el Decreto 893 de 2017, los PATR deben ser actualizados cada 5 años de manera participativa bajo la coordinación de la ART. En el Cuarto Informe, este Órgano de Control realizó una recomendación frente a la necesidad de elaborar la metodología de actualización de los PATR⁷³, a lo que la ART respondió que “para el 2023 se construirá la metodología para la actualización de los PATR y se probará en un proyecto piloto en la Subregión PDET Sur de Bolívar; y para el 2024 se realizara la actualización de las 15 subregiones PDET que restan” (ART, 2023c). Pese a esto, con corte a la elaboración de este Informe, aún no se cuenta con la metodología que se aplicará para este importante ejercicio, ni hay claridad sobre cómo se articulará la HRU a este ejercicio.

De igual manera, la Procuraduría alerta sobre el retraso en el proceso de actualización de los PATR, toda vez que, al inicio del 2024, se contará con nuevos mandatarios locales que realizarán la construcción de sus planes de desarrollo para el próximo cuatrienio; el no tener iniciativas actualizadas es desafortunado, ya que se construirán dichos planes de desarrollo sobre iniciativas desactualizadas, lo que puede derivar en un problema de planificación, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios.

En el artículo 281 de la Ley 1995 de 2019 se mencionaba explícitamente la articulación con los PATR, PNS, PISDA, PIRC, el PMI y los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro); no obstante, se evidencia que en la HRU no hay la suficiente coordinación con los diferentes instrumentos de planificación y gestión a nivel técnico, territorial, de recursos y de financiación⁷⁴. Por ejemplo, no se encuentra el cruce de las iniciativas de infraestructura vial con el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional o las iniciativas de salud con el Plan Nacional de Salud Rural. Tampoco está definida la

⁷³ “Empezar la planeación de la metodología con la cual se actualizan los PATR, según, el Decreto 893 de 2017, en el cual se establece que los PDET se formularan por una sola vez y tendrán una vigencia de diez años, periodo dentro del cual se hará una revisión y actualización participativa estipulada a cinco años, y sería coordinados por la ART” (Procuraduría, 2022c).

⁷⁴ “La HRU incluye un segundo paso orientado a -la identificación de las Potencialidades de cada territorio-, que implica establecer las características de cada una de las zonas que hacen parte del territorio, para aprovechar las condiciones y oportunidades existentes y definir la forma de resolver los problemas de tales zonas. El eje principal de la identificación de las potencialidades, adoptado en la HRU, fue el de la identificación de -aglomeraciones económicas y productivas y su conexión con las cadenas de suministro y con los mercados formales. No incluyeron, como deberían haberlo hecho, si la propuesta hubiese sido sensible al enfoque étnico, las, potencialidades los recursos poblacionales, culturales, ambientales, económicos y físicos, que los pueblos y comunidades étnicas consideran estratégicos para su bienestar, ni vincularon a ese resultado ideal, la reparación colectiva territorial”.

articulación de las iniciativas con los PIRC y planes de PRyR⁷⁵, o con los Planes de Vida étnicos.

En cuanto a los PNS, a la fecha de elaboración del presente Informe, aún se encuentra uno pendiente de adopción⁷⁶. En la sección de PNS se hace el análisis de los indicadores y un seguimiento financiero de cada uno. Este Órgano de Control ha señalado en informes anteriores que es necesario contar con información territorializada de la implementación, particularmente en las Subregiones PDET, y que aún no se tiene un instrumento de seguimiento a la implementación coordinada de los PDET y los PNS de manera conjunta (Procuraduría, 2022c).

La HRU es una herramienta que generó grandes expectativas sobre su aporte para definir la inversión, las fuentes de financiación, los responsables y los cronogramas de ejecución, pero actualmente, y pese a las recomendaciones de la Procuraduría, el instrumento no es concluyente frente a estos temas y se desconoce el destino en el mediano plazo de las iniciativas que no fueron priorizadas.

El Enfoque Reparador del PDET

La implementación de los PDET en las 16 subregiones priorizadas debe tener un enfoque reparador, en la medida que el Acuerdo de Paz define que los PDET deben ser un impulso que permita avanzar en la reparación integral de territorios y comunidades afectadas por el conflicto. Por esto, debe haber una articulación efectiva con la política pública de víctimas y restitución de tierras que contribuya a garantizar la implementación de medidas contenidas en los planes de reparación colectiva, planes de retornos y reubicaciones, en sentencias de restitución de tierras y con los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito consignados en el punto 4 del Acuerdo.

La Procuraduría ha hecho constar en informes anteriores sobre “el bajo porcentaje de asociación entre las iniciativas formuladas en el PATR y las acciones de los PIRC y los Planes de Retorno y Reubicación, así como la proporción significativa de municipios PDET que no tienen iniciativas asociadas, lo que refleja la desarticulación de la UARIV y la ART y la necesidad de fortalecer el enfoque reparador”. Sin embargo, en este análisis se encuentra que persiste el bajo nivel asociativo entre las iniciativas de los PATR y las acciones de los PIRC y los PRyR.

⁷⁵ El desarrollo de este hallazgo se desarrolla más adelante en el apartado del Enfoque Reparador del PDET del presente capítulo.

⁷⁶ Plan Nacional de Salud Rural.

Se han elaborado dos informes sobre el enfoque reparador del PDET⁷⁷, el primero con apoyo de ACNUR (Procuraduría, 2021a) y el segundo con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (Procuraduría, 2022d).

Del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2 % (5.999) contienen un enfoque reparador⁷⁸. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23 % de las iniciativas con enfoque reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14 %) y Putumayo (8 %). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con 39 (0,6 %) (Procuraduría, 2022d).

⁷⁷ “En el primer informe se obtuvo que, del total de las iniciativas de la fase municipal y subregional (32.808), el 2,3% (762) se asocia con medidas de los PIRC y el 0,6% (182) con los PRyR. Las subregiones de Montes de María (7,8%), Chocó (5,1%) y Urabá Antioqueño (5%) son las que obtienen mayores porcentajes en la relación de iniciativas asociadas con los PIRC sobre el total de iniciativas. Sin embargo, ninguna subregión sobrepasa el 10%. En cuanto a los PRyR es la subregión del Sur de Bolívar con el 2,6% la que encabeza la lista. Existe una subregión (Pacífico y Frontera Nariñense) que no registra planes ubicados en sus municipios y consecuentemente tampoco tiene iniciativas asociadas. En el segundo informe se obtuvo que, del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2% (5.999 iniciativas) contienen un enfoque reparador. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23% de las iniciativas con enfoque reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14%) y Putumayo (el 8%). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con tan solo 39 (el 0,6%). En términos de pilares, el pilar 8 de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, concentra la mayor parte de las iniciativas con enfoque reparador (el 24%), seguido del pilar 6 de Reactivación y producción agropecuaria (el 21%) y el pilar 4 de educación rural y primera infancia rural (el 17%). El pilar 2 de infraestructura y adecuación de tierras, por su parte, concentra el menor número de iniciativas con enfoque reparador (3,7%). Además, este informe contiene un análisis sobre el estado de avance de las iniciativas con enfoque reparador, el cual concluye que, de las 5.999 iniciativas con este enfoque, 4.883 iniciativas (81,4%) reportan algún elemento de información en los diferentes instrumentos de seguimiento de las iniciativas” (Procuraduría, 2022c; Procuraduría, 2022d; Procuraduría, 2022d).

⁷⁸ “Las iniciativas con enfoque reparador son definidas como aquellas que i) cruzan con acciones contenidas en los PRyR y PIRC, ii) tengan la etiqueta víctima como resultado del proceso de participación que se realizó para la construcción de los PDET” (Procuraduría, 2022d).

Tabla 15. Iniciativas con Enfoque Reparador por Subregión

Subregión	Número de iniciativas	Porcentaje	Acumulado
Alto Patía y Norte del Cauca	1.408	23,47	23,47
Arauca	215	3,58	27,05
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	261	4,35	31,41
Catatumbo	315	5,25	36,66
Chocó	320	5,33	41,99
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	508	8,47	50,46
Macarena Guaviare	393	6,55	57,01
Montes de María	838	13,97	70,98
Pacífico Medio	39	0,65	71,63
Pacífico Y Frontera Nariñense	137	2,28	73,91
Putumayo	529	8,82	82,73
Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera	281	4,68	87,41
Sur de Bolívar	165	2,75	90,17
Sur de Córdoba	150	2,5	92,67
Sur del Tolima	237	3,95	96,62
Urabá Antioqueño	203	3,38	100
Total	5.999	100	100

Nota. ART/UARIV 2022, Informe Enfoque Reparador del PDET 2022 PGN.

En el Cuarto Informe se reiteró a la ART, la recomendación de “incorporar periódicamente las iniciativas asociadas a los Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación en su ejercicio de Hoja de Ruta Única, de modo que los criterios asociados a víctimas cobren mayor relevancia y puedan llegar a ser categorizados como estratégicos en las subregiones PDET”, a lo que esta entidad respondió que se acoge parcialmente ya que : “en el marco de la Estrategia Nación Territorio que se encuentra en reestructuración, se propiciará el diálogo con los diferentes sectores y las comunidades con el objeto de poner a consideración la priorización de las iniciativas PATR, dentro de las cuales se encuentran aquellas que, según el cruce realizado por la UARIV, atienen a medidas previstas en los PIRC. No obstante, es la UARIV la entidad responsable del seguimiento al cumplimiento de los PIRC” (ART, 2023b).

Ante lo anterior, la Procuraduría, en diferentes mesas de trabajo⁷⁹, ha exhortado al cumplimiento del mandato contemplado en el Acuerdo de Paz en el Punto 5.1.3.3.2.⁸⁰, recomendándole a la ART recuperar el enfoque reparador del PDET y la focalización de las comunidades más afectadas por el conflicto en el marco de la actualización de los PATR que iniciará a finales del 2023.

Otra recomendación realizada a la ART en el Cuarto Informe fue “Adecuar los sistemas de información para que se identifique si las iniciativas de los PATR y las obras PDET, efectivamente se están implementando en comunidades retornadas o reubicadas”. Según la respuesta dada por la Agencia, la recomendación no fue acogida argumentando que:

“I) Las iniciativas PATR surgieron de un proceso participativo que se realizó una única vez; II) La entidad competente de la formulación de los PIRC y PRyR es la UARIV; y III) Dicho proceso de formulación de PRyR y PIRC es un proceso que continua vigente, en el cual se debería tener como referente las iniciativas PATR. En este sentido, es la UARIV la entidad responsable de revisar la asociación de acciones de los PRyR con las iniciativas PATR” (ART, 2023b).

Frente a lo anterior, es de anotar que, para el caso de reparación colectiva, el Sistema de Oferta de la ART reporta que, de las 32.808 iniciativas contenidas en los 16 PATR, solo el 2 % (768) se encuentran relacionadas con acciones PIRC. De las 768, el 52 % (400) cuentan con ruta de implementación activada; y, de estas, solo 111 están contenidas en las HRU (ART, 2023c). De igual forma, la UARIV informó que, del total de acciones de los PIRC (9.288) a corte del presente Informe, hay 5.892 acciones que cruzan con iniciativas PDET, aclarando que en materia de cruce entre acciones PIRC y pilares PDET, se pueden encontrar acciones de PIRC que se crucen con varios pilares.

⁷⁹ Reunión del 21/06/2023 con la ART de seguimiento a las recomendaciones de IV Informe al Congreso oficio 20232000014201, 03/08/2023 reunión de seguimiento a la implementación del Enfoque Reparador del PDET Montes de María.

⁸⁰ En el punto 5 del Acuerdo de Paz, y en particular en el numeral 5.1.3.3 denominado Reparación colectiva en el fin del conflicto, se establece que el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva y garantizará que los planes y programas de la Reforma Rural Integral tengan, donde haya lugar, un enfoque reparador. En desarrollo de este punto, se plantea que: 5.1.3.3.2.” PLANES DE REPARACION COLECTIVA CON ENFOQUE TERRITORIAL: Con el fin de reconocer los daños causados por el conflicto a las comunidades y de contribuir a transformar sus condiciones de vida para que puedan reconstruir sus proyectos, en el marco del fin del conflicto el Gobierno Nacional fortalecerá los procesos de reparación colectiva territorial de conformidad con este Acuerdo. Con ese propósito, todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva; y en los territorios donde no se implementan los PDET se fortalecerán los planes de reparación colectiva en donde haya comunidades especialmente victimizadas, priorizando las iniciativas de las comunidades”

Con estas cifras se advierte la importancia de armonizar el reporte de la información de ambas entidades, y la urgencia de desarrollar una estrategia de articulación en el procesamiento de la información, ya que cada entidad maneja criterios diferentes en el reporte. La Procuraduría encuentra que el procesamiento de la información se dificulta para realizar un análisis en el marco del enfoque reparador, dado que la información de la ART en términos de iniciativas no cuenta con una etiqueta de reparación colectiva o retornos y reubicaciones, sino solo con una etiqueta general de víctimas que no permite hacer un análisis a detalle de la implementación. Es importante lograr este análisis en el marco del ejercicio técnico que realizan las entidades para adelantar los ejercicios participativos de priorización de iniciativas de los PATR con las comunidades.

Para el caso del cruce con PRyR, la ART no reportó información, argumentando que se encuentra adelantando acciones de coordinación con la UARIV, “a fin de tener un trabajo conjunto, que permita el cruce de información de los programas de reparación colectiva, PIRC, con las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación a cargo de dicha entidad, que se articulan y complementan con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y las iniciativas contenidas en los PATR. En este sentido, a la fecha se encuentra en proceso la recopilación, procesamiento, consolidación y verificación de los datos disponibles por parte de la UARIV frente a los planes de Retorno y Reubicación.” (ART, 2023c). Por su parte, la UARIV reportó 409 acciones en el marco de los planes de retornos que se encuentran relacionadas con iniciativas PDET, de las cuales, según SIGESPLAN, 219 se encuentran ejecutadas en el marco de los Esquemas Especiales de Acompañamiento Comunitario – EEAC (UARIV, 2023b).

Un ejemplo subregional es el caso de Montes de María⁸¹, donde la ART reporta 232 iniciativas que cruzan con acciones de PIRC, de las cuales 112 tienen ruta de implementación activada, y de estas solo 7 cruzan con PIRC y PRC simultáneamente, y de este resultado final solo 4 están contenidas en la HRU. Así pues, si existiera un esfuerzo de articulación entre la UARIV y la ART con el objetivo de garantizar un presupuesto concreto y proyectos para materializar estas 4 iniciativas producto del ejercicio de focalización de las dos entidades, se lograría

⁸¹ La Procuraduría durante el 2023 está adelantando un seguimiento preventivo en la subregión Montes de María focalizando la implementación del PDET con enfoque reparador al impulsar las iniciativas del PATR que se cruzan con PIRC y PRyR con el objetivo de garantizar que las comunidades más afectadas por el conflicto en esta subregión puedan implementar sus medidas de reparación y el PDET impulse la materialización de esta reparación en el marco de la transformación territorial.

avanzar en el rezago que contiene la implementación del enfoque reparador de los PDET a sus 6 años de implementación.

Si bien la UARIV ha implementado acciones para lograr la articulación del PDET, entre las que se destacan la elaboración del documento de lineamientos para la articulación de PIRC con PDET⁸², y el liderazgo ejercido en la construcción de planes de trabajo para la implementación de iniciativas focalizadas del pilar 8 en los PDET en la vigencia 2021, con la implementación de un total de 386 acciones reparadoras que impactan 277 iniciativas para las 16 subregiones PDET (UARIV, 2022), aún no es claro si las acciones enunciadas corresponden a acciones de los PIRC implementadas, ni cuántos SRC se beneficiaron con estas. Es importante impulsar la implementación de los demás pilares, como el de salud y educación rural, y que la ART retome su papel como coordinador a todos los niveles de la implementación del PDET con sistemas como el SNARIV, liderando una estrategia que permita la focalización de las iniciativas contenidas en los PIRC y PRyR en cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo.

La ART informó que se encuentra “en construcción, diseño y definición de cómo será la revisión y actualización de los PATR, en este proceso se tendrá en cuenta el cumplimiento de todos los enfoques definidos, como temas claves que deben mantener en dichos procesos”. En consecuencia, la Procuraduría reitera la necesidad de una estrategia de articulación clara para tener los cruces entre PATR/PIRC y PRyR antes de la socialización definitiva de la metodología de la actualización de los PATR, ya que esta es la oportunidad para superar el gran rezago que se evidencia en la articulación con estos planes, y de llevar una información valiosa para la toma de decisiones de las comunidades en el marco de la priorización e implementación de las iniciativas PDET.

En una tercera respuesta, la ART corrigió la cifra que había suministrado, precisando que, como resultado de los 16 encuentros subregionales “Paz avanzar cumpliendo”, el total de iniciativas priorizadas por las comunidades fue de 2.759 (ART, 2023d) y no 2.753 como fue informada en oficios anteriores (ART, 2023b), de las cuales, 96 cruzan con PIRC y 22 con PRyR.

Por tanto, se hace necesario impulsar la implementación de estas acciones mediante una estrategia de articulación entre la UARIV y la ART para cumplir con lo dicho por el acuerdo de Paz. El cumplimiento de estas iniciativas priorizadas por las comunidades será objeto del seguimiento que realizará este Órgano de Control a las mesas subregionales ART “Paz, Avanzar cumpliendo”, de forma que los

⁸² <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/lineamientos-para-la-articulacion-de-planes-integrales-de-reparacion-colectiva-con-los-planes-de-0>

escenarios participativos vayan más allá de la priorización de iniciativas y avancen en la gestión y asignación de presupuestos y proyectos para materializar estas iniciativas con enfoque reparador.

Respecto a la articulación de los PNS y la HRU, la Procuraduría recomendó en su Cuarto Informe: “Socializar la matriz de seguimiento a la articulación de los PNS y los PDET con las Entidades de cada sector, de manera que se fortalezca la articulación entre estos dos instrumentos”, frente a lo cual la ART respondió que cuenta con un instrumento de documentación que requiere ser actualizado de acuerdo con los planteamientos del PND y la planeación estratégica de la entidad, para luego sí socializarlo con las entidades líderes de los PNS, como punto de partida de un ejercicio conjunto de revisión y reconocimiento de los aportes de cada Plan a la implementación del PDET (ART, 2023b).

Pese a ello, se reitera la necesidad de contar con un instrumento oficial de seguimiento a la implementación coordinada de los PDET y los PNS de manera conjunta con los sectores.

PDET e Indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Tabla 16. PDET e indicadores Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIPO
Porcentaje del área geográfica en municipios PDET con catastro actualizado	26,99 %	Municipios con catastro rural multipropósito formado y/o actualizado	24,60 %
Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria en municipios PDET	72,41 %	Porcentaje de productores en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria	0,00 %
Porcentaje de zonas PDET con necesidades de riego y drenaje atendidas del total de identificadas	100,00 %	Porcentaje de proyectos de desarrollo agropecuario y rural identificados que requieren infraestructura de riego y drenaje, construidos o rehabilitados, en municipios PDET	100,00 %
Nuevos usuarios con servicio de energía	147,85 %	Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica	100,00 %

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIIPO
eléctrica en municipios PDET		en municipios PDET	
Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad	100,00 %	Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a internet de alta velocidad	100,00 %
Elaboración del inventario de la red vial terciaria en municipios PDET	73,35 %	Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento	0,00 %
Regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que implementan el programa Expedición Sensorial	120,00 %	Sin Indicador asociado	
Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural en municipio PDET	47,39 %	Viviendas mejoradas entregadas	7,50 %
		Viviendas nuevas entregadas	41,90 %
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en municipios PDET	21,83 %	Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua	45,70 %
Porcentaje de hogares rurales con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en municipios PDET	84,07 %	Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento	89,40 %
Pobreza Extrema en los municipios PDET	Sin información	Pobreza extrema en el ámbito rural	6,10 %

Indicador PND 2018-2022	Avance cuatrienio indicador PND 2018-2022	Indicador PMI asociado	Avance global SIPO
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET	49.18 %	Índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	10,90 %
Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada	100,00 %	Sin Indicador asociado	

Nota. Avance cuatrienio indicadores PND 2018-2022: SINERGIA,

Frente al análisis de estos indicadores, la Procuraduría evidencia en los sistemas de información Sinergia y SIPO que, de los 13 indicadores del PND 2018-2022, tres presentan un avance del 100 %; dos tienen reportes por encima del 100 %; y cuatro tienen un avance menor al 50 % respecto a la meta del cuatrienio.

Llama la atención el comportamiento del indicador “Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en los municipios PDET”, que pasó de un avance del 14,8 % respecto a la meta del cuatrienio reportado en 2021, al 49.18 % en 2022, con un aumento de 34,38 puntos porcentuales en un año. Este indicador se encuentra asociado con el indicador PMI A.MT.6 “Reducción en un 50 % del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural”, el cual presenta avances de 100 %, -484,38% y 46,30%, para los años 2018, 2019 y 2020, respectivamente. Lo anterior demuestra que, pese a superar el retraso presentado en la vigencia 2022, persisten los retos para alcanzar la meta propuesta para este indicador, tanto en PND, como en PMI.

Por otra parte, se observa que en el indicador de “pobreza extrema en municipios PDET” del PND persiste la falta de información sobre su avance, y que finalizó el cuatrienio sin ningún reporte. Al consultar el detalle cualitativo reportado en Sinergia⁸³, se registra que, a diciembre de 2022, se estaba a la espera de la información por parte de la ART, entidad responsable de la generación de esta información, junto con el DANE.

En el Cuarto Informe, este Órgano de Control recomendó a la ART y al DANE acelerar la generación de esta información, con el fin de poder contar con el avance del indicador al final del cuatrienio, a lo que la ART respondió acogéndola parcialmente, afirmando que es el DANE la entidad encargada de estimar y publicar los indicadores de seguimiento a la incidencia de la pobreza a partir de dos enfoques: la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Sin embargo, la ART

⁸³ <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/33/1555/6045>

indicó que actualmente en el Portal de Información Central PDET se está avanzando en el diseño y construcción de un tablero que permita visualizar los resultados de este indicador en municipios PDET a partir de la información oficial publicada por el DANE. Se tiene previsto la publicación de este tablero durante el primer semestre de 2023 (ART, 2023b), el cual será analizado en el sexto informe.

Alineación de los PDET con el PND 2022 – 2026.

A continuación, se presenta la manera como se encuentran representados los PDET en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Los municipios PDET se incluyen en la página 166, donde establece que:

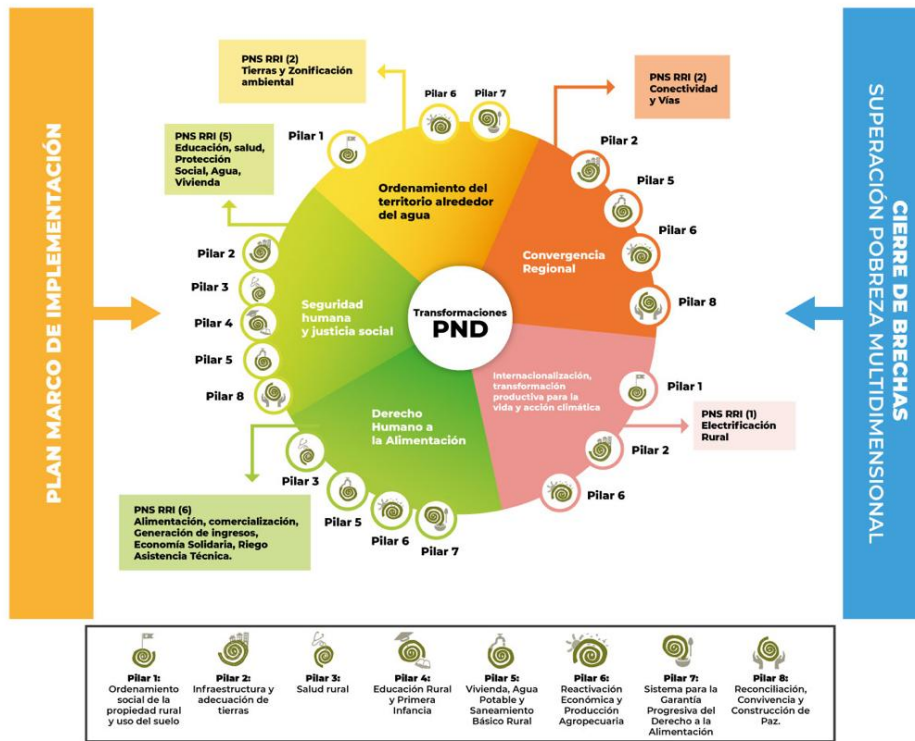
“Se adelantarán acciones dirigidas a revertir los niveles de pobreza, la afectación derivada del conflicto, la debilidad institucional y la presencia de economías ilegales en estos territorios. Para ello, se ejecutarán los 16 Planes Nacionales Sectoriales del Acuerdo de Paz, y se focalizará y hará seguimiento a la oferta institucional en las iniciativas estratégicas y dinamizadoras en cada subregión de los municipios PDET, de manera que las comunidades conozcan el nivel de cumplimiento y cierre de las iniciativas PDET” (PND, 2023-2026).

El DNP y la ART reportan tres metas principales en el marco del PND 2022-2026: I) reducir la brecha del Índice de Pobreza Multidimensional entre los territorios PDET y el nivel nacional del 12,7 a 10 puntos porcentuales; II) proyectos integradores y transformadores, 32 estructurados, y de estos 24 ejecutados, y III) 128 Proyectos de los PATR con enfoque de género o étnico implementados (ART, 2023d).

Para el segundo semestre del 2023 y el primero del 2024, el Gobierno nacional deberá concentrarse en dos tareas puntuales que tienen que ver con la actualización de los PATR y su coordinación con las nuevas administraciones territoriales, por lo que la Procuraduría insta a la ART a retomar su papel de entidad coordinadora, como es definida normativamente, ayudando y dando lineamientos a los entes territoriales en las distintas tareas que implican los PDET, con un fortalecimiento de la institucionalidad territorial y la articulación nación-territorio.

A continuación, se presenta la gráfica elaborada y socializada por el DNP, que detalla la alineación entre las transformaciones del Plan Nacional de Desarrollo, Planes Nacionales Sectoriales y Pilares de los PDET, teniendo como referentes indicadores del Plan Marco de Implementación y macro meta de disminución de brecha en el IPM (ART, 2023d).

Gráfica 1. Alineación de las transformaciones del PND 2022-2026 con algunos de los instrumentos de planeación del Acuerdo de Paz



Fuente: DNP, (2023a).

Como se evidencia en la gráfica, la transformación donde están contenidos la mayor cantidad de pilares PDET es la de Seguridad Humana y Justicia Social donde convergen los Pilares 2, 3, 4 y 5, además de 5 PNS: Educación, Salud, Protección Social, Agua y Vivienda; siendo esta la transformación más estratégica para el cumplimiento integral de los puntos 1.2 y 1.3 del Acuerdo.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- La Agencia de Renovación del Territorio ha cumplido con la publicación de informes de seguimiento a los PDET sobre las condiciones de vida de los habitantes de estos territorios y un informe de seguimiento del cuatrienio 2018-2022; e igualmente ha actualizado la Central de Información PDET. Sin embargo, se evidencia que persiste el déficit de información sobre el cruce técnico y financiero entre los proyectos asociados y las iniciativas PATR que cuentan con ruta de implementación activada.
- Pese a quedar incluidas 11.913 iniciativas en los Planes de Desarrollo Territorial, no es posible identificar de manera precisa cuáles son, ya que, al revisar estos

documentos, las iniciativas son mencionadas genéricamente según las líneas estratégicas o sectores, lo que dificulta el seguimiento participativo a la implementación de los PDET.

- No se evidencia el papel que tendrá la HRU como insumo de planeación en los procesos de elaboración de los Planes de Desarrollo Territoriales en los municipios PDET y la actualización de los PATR. Lo anterior, teniendo en cuenta que la HRU representó un gran esfuerzo logístico y presupuestal, además de ser un ejercicio participativo que generó grandes expectativas a las comunidades.
- No hay claridad frente a los criterios que maneja la ART para dar por finalizada la implementación de las iniciativas de los PDET, aun cuando esta Agencia cuenta con una metodología definida para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de cada una de estas iniciativas.
- A la fecha de corte de este informe, existen 13.590 iniciativas con ruta de implementación activada, las cuales corresponden a 4.857 proyectos, 875 gestiones, 197 contratos y 36 convenios. Esto equivale al 41,42 % del universo total de 32.808 iniciativas contenidas en los PATR, y representa un aumento de 7,02 puntos porcentuales frente a lo reportado en el Cuarto Informe.
- Luego del análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada, se obtuvieron las siguientes conclusiones:
 - Las subregiones con una mayor proporción de iniciativas en implementación son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (53,2 %), Pacífico Medio (50.40 %), Sur de Bolívar (49 %) y Sierra Nevada-Perijá (48,8 %). En contraste, las de menor proporción son Putumayo (34,71 %), Chocó (38,4 %) y Pacífico y Frontera Nariñense (38.5 %).
 - Los montos más altos invertidos por subregión se registran en Alto Patía y Norte del Cauca (\$16.000 millones), Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (\$3,3 millones), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (\$3,1 millones) y Sierra Nevada – Perijá (\$3 millones); en contraste, los más bajos se encuentran en Pacífico Medio (\$358.827 millones), Sur del Tolima (\$637.333 millones) y Chocó (\$800.617 millones).
 - Los pilares que tienen una mayor proporción de iniciativas con una ruta de implementación activada con respecto al total son el de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (44,30 %) e Infraestructura y Adecuación de Tierras (44,21 %). Por otra parte, el de menor proporción continúa siendo el pilar de Reconciliación, convivencia y construcción de paz, con (35,14 %).
 - Respecto a los montos invertidos por pilares, continúa la tendencia vista en el Cuarto Informe, ya que el pilar de Infraestructura y Adecuación de Tierras, y el pilar de Educación Rural y Primera Infancia concentran más

del 65 % de los recursos. En contraste, el pilar Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz corresponde al 1 % de los recursos.

- Para un total de \$40.022,1 millones registrados como ejecución de proyectos asociados a iniciativas con ruta de implementación activada, no se reporta la fuente de financiación, lo que evidencia la necesidad de fortalecer el registro de la información.
- En las subregiones PDET de Montes de María, Sierra Nevada y Perijá, Pacífico Medio, y Pacífico y Frontera Nariñense existen rezagos en el cumplimiento de las Obras PDET ejecutadas a la fecha; se hace necesario avanzar en las problemáticas en torno a las dificultades de nivel contractual con los operadores en estos territorios.
- Se evidencia una baja apropiación de HRU por parte de las comunidades y administraciones locales, así como una baja articulación de las iniciativas con las fuentes de financiación dispuestas y su respectivo seguimiento, articulado con los demás instrumentos de planificación territorial.
- Del universo total de iniciativas PDET con ruta de implementación activada (13.590), solo el 25,15 % (3.420) son iniciativas con etiqueta étnica. Esto evidencia un rezago mayor en la implementación de las iniciativas PDET con etiqueta étnica.
- Existe un rezago en el proceso de actualización de los PATR, que debe ser liderado por parte de la ART. De no subsanarse esta situación, traerá como resultado problemas de planeación territorial por parte de los nuevos mandatarios de municipios PDET, los cuales iniciarán con la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo en el primer trimestre del 2024.
- Del total de las 812 iniciativas con marcación PISDA contenidas en los PATR, 417 cuentan con ruta de implementación activada, representando el 51,3 %; esta cifra representa un aumento de 7,3 puntos porcentuales respecto al Cuarto Informe.
- Al desagregar la información de iniciativas PISDA por subregión PDET, se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense tiene el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (86,68 %). A su vez, Arauca continúa siendo la subregión con menor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (14,3 %).
- Del total de iniciativas con ruta de implementación activada (13.590), solo el 5 % (689) tienen etiqueta de reincorporación, lo que deja ver el bajo porcentaje de estas, en el marco de la implementación de los PATR según el reporte de la ART.
- Los pilares con mayor porcentaje de iniciativas de reincorporación con ruta de implementación activada se concentran en el Pilar 3: Salud rural (7,18 %), el

Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria (8,30 %) y el Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz (5,56 %).

- En los 16 encuentros subregionales: "Paz, Avanzar cumpliendo", se priorizaron un total de 2.759 iniciativas para los ocho pilares PDET contenidos en los PATR. Se analizaron 3.260 proyectos en ejecución y terminados, que fueron identificados por las comunidades PDET participantes, de los cuales el 25 % (838) tienen dificultades.
- Persiste una limitación en la participación y una debilidad en el seguimiento de la implementación y presentación de proyectos por parte de las comunidades, debido a la falta de fortalecimiento capacidades técnicas, procesos que deben ser liderados por la ART.
- Del total de las 32.808 iniciativas, el 18,2 % (5.999) contienen un enfoque reparador. Con 1.408 iniciativas, la subregión del Alto Patía y Norte del Cauca concentra el 23 % de las iniciativas con enfoque reparador, seguida de las subregiones de Montes de María (14 %) y Putumayo (8 %). La subregión con menos iniciativas con enfoque reparador es la del Pacífico Medio, con 39 (0,6%).
- Se encuentra que, para el caso de reparación colectiva, de las 32.808 iniciativas contenidas en los 16 PATR, solo el 2 % (768) se encuentran relacionadas con acciones PIRC. De estas 768, el 52 % (400) cuentan con ruta de implementación activada, de las cuales, a su vez, solo 111 están contenidas en las HRU.
- Se advierte que la ART no discrimina en sus bases de datos las iniciativas que crucen con las acciones de los PIRC y/o PRyR, lo cual dificulta el análisis y seguimiento detallado a la implementación de estas iniciativas.
- De los 13 indicadores del PND 2018-2022, tres presentan un avance del 100 %, dos tienen reportes por encima del 100 % y cuatro tienen un avance menor al 50 % respecto a la meta del cuatrienio.

Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio

- I. Profundizar en los mecanismos de rendición de cuentas, continuando con la publicación de informes trimestrales sobre las condiciones de vida de los habitantes de las subregiones PDET y el avance de la implementación.
- II. Implementar una metodología definida para determinar el nivel de cumplimiento y/o porcentaje específico de avance de cada una de las iniciativas, con el fin de publicar periódicamente los resultados en la Central de Información PDET.
- III. Llevar un registro completo de los proyectos y gestiones que se estén adelantando por parte de las entidades públicas y privadas que contribuyan a la implementación de los PATR.

- IV. Generar una estrategia que permita la aceleración en la implementación de las iniciativas con marcación étnica, teniendo en cuenta que estas son las que se encuentran más rezagadas en el proceso de implementación de los PDET.
- V. Enfocar los ejercicios de participación hacia el fortalecimiento de plataformas que faciliten la vinculación constante de la ciudadanía a las políticas públicas y programas en las regiones, a través de instancias que puedan incorporar distintos procesos en su agenda, como lo son los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia o los Consejos Territoriales de Planeación.
- VI. Informar a los sectores la metodología de definición de la alineación de los PNS con los PDET, y la manera en que se implementó la metodología por cada uno de los PNS, de manera que se fortalezca la articulación entre estos dos instrumentos.
- VII. Continuar con sus procesos de fortalecimiento territorial, de modo que se identifiquen los avances físicos y financieros de las iniciativas con enfoque reparador en los instrumentos de programación presupuestal de los 170 municipios y 19 gobernaciones PDET a nivel del Plan Indicativo, Plan Anual Operativo de Inversiones y Proyectos de Presupuesto.
- VIII. Acelerar el proceso de actualización de los PATR, toda vez que, a inicio del 2024, se contará con nuevos mandatarios locales que realizarán la construcción de sus planes de desarrollo para el próximo cuatrienio.
- IX. Incorporar la etiqueta de PIRC y PRyR, que permita el procesamiento de la información y facilite el seguimiento del enfoque reparador del PDET en todos los PATR; y que sea publicada en la Central PDET para garantizar un seguimiento activo de las comunidades.
- X. Acelerar la implementación del PDET Pacífico Medio, dado que cuenta con una cifra de Obras PDET inferior a la de otras subregiones, y es la única subregión que no tiene obras por impuestos y aún no cuenta con HRU expedida.
- XI. Expedir acto administrativo para formalizar la conformación, competencias, recursos y metodología de funcionamiento de los Grupos Motor de las 16 subregiones PDET, como instrumento y mecanismo de participación y consulta con las comunidades para la ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y los PATR.
- XII. Cumplir con la gestión de las 2.759 iniciativas que fueron priorizadas con las comunidades en las 16 mesas subregionales PDET “Paz, Avanzar Cumpliendo” durante el primer trimestre de 2023.

A la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Nacional de Planeación

- XIII. Incluir la HRU en la estrategia de acompañamiento de los nuevos mandatarios, de tal manera que esta herramienta sea un insumo estratégico para la inclusión

de las iniciativas PDET en los nuevos Planes de Desarrollos Territoriales de los municipios PDET y en la metodología de actualización de los PATR.

- XIV. Coordinar una estrategia de acompañamiento a las nuevas administraciones locales que proporcione lineamientos a los entes territoriales en las distintas tareas que implican los PDET, con un fortalecimiento de la institucionalidad territorial y la articulación nación-territorio, garantizando la inclusión de las iniciativas PDET en los nuevos planes de desarrollo territoriales.

A la Agencia de Renovación del Territorio y al Fondo Colombia en Paz

- XV. Detallar y especificar técnicamente los requisitos necesarios para que las comunidades puedan ser ejecutores de Obras PDET. Esto debe ir de la mano de una estrategia pedagógica de acompañamiento y fortalecimiento a las comunidades interesadas.

A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

- XVI. Sobre el cruce entre iniciativas de los PATR con las medidas y acciones de los PIRC y PRyR, se reitera la recomendación de atender de manera prioritaria aquellas iniciativas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras.

- XVII. Mediante su estrategia Nación-Territorio, mejorar el nivel de articulación con las administraciones públicas locales en los municipios PDET, de modo que se capaciten frente al concepto de enfoque reparador, los mecanismos para implementarlo y la información para realizar seguimiento a los avances, desde los instrumentos de la gestión pública territorial.

A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

- XVIII. Consolidar una estrategia de seguimiento conjunto de la implementación de iniciativas con etiqueta de reincorporación contenidas en los PATR.

A la Agencia de Renovación del Territorio y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística

- XIX. Actualizar y publicar el avance del indicador “pobreza extrema en municipios PDET” del PND 2018-2022, con el fin de poder contar con el avance del indicador al final del cuatrienio.

A la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

- XX. Asociar información a nivel de proyecto, los productos, los beneficiarios y la localización de las acciones y medidas que se ejecuten, así como la ejecución financiera y física, en aquellas acciones y medidas de los Planes Integrales de

Reparación Colectiva y a los Planes de Retorno y Reubicación asociadas con iniciativas de los PATR, de modo que la Agencia de Renovación del Territorio pueda relacionarla en sus instrumentos de seguimiento.

Planes Nacionales Sectoriales

El subpunto 1.1.3 del Acuerdo de Paz estableció la creación de 16 planes nacionales para la materialización de la Reforma Rural Integral, de manera que los mismos contribuyan a la superación de la pobreza y la desigualdad rural, y al cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. Estos planes también buscan erradicar la pobreza extrema a 15 años y reducir la pobreza multidimensional en un 50 %, y deberían implementar medidas específicas y diferenciadas de acuerdo con las necesidades particulares de las mujeres en el campo, y lograr la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (Mesa de Conversaciones, 2016).

Antes de abordar el estado de avance en relación con la formulación, adopción e implementación de los 16 Planes Nacionales Sectoriales (PNS), es importante señalar que la tasa de pobreza multidimensional para el año 2022 se situó en un 12,9 % a nivel nacional, mientras que en los centros poblados y áreas rurales dispersas alcanzó el 27,3 % (DANE, 2023a). Este último dato representa una reducción de 3.8 puntos porcentuales (p.p.) respecto al año 2021, que se situó en 31,1 %, y un avance significativo del indicador del PMI “Reducción en un 50 % del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural” (A.MT.6).

Así mismo, con respecto al indicador “Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural” (A.MT.5), no se reportan avances cuantitativos en el SIPO para las vigencias 2021 y 2022, en las que se habían planteado como meta alcanzar tasas de 11,3 % y 9,9 %, respectivamente.

A la fecha, 15 de los 16 PNS ya cuentan con acto administrativo de adopción, de los cuales dos de ellos fueron adoptados para el periodo de análisis del presente informe, uno de ellos se adoptó en mayo de 2022, mientras que el otro en el mes de julio del mismo año. De tal forma, queda pendiente el Plan Nacional de Salud Rural, que ya tiene cierre técnico.

Tabla 17 Adopción de los Planes Nacionales Sectoriales

Año de adopción del PNS	PNS
2018	1. Plan Nacional de Electrificación Rural.
	2. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional.
2019	3. Plan Nacional de Conectividad Rural.
	4. Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria.
2020	5. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
	6. Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural
	7. Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales

Año de adopción del PNS	PNS
2021	8. Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria
	9. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (actualización).
	10. Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural
	11. Plan de Zonificación Ambiental
	12. Plan Especial de Educación Rural
2022	13. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural
	14. Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación
	15. Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación

Nota. Elaboración propia basada en los sectores responsables de los PNS, (2023).

En materia de recursos, se tiene que la proyección financiera para los 16 PNS suman un total de \$98,59 billones de pesos, destacándose los planes de educación rural y el de vías para la integración regional, cuyos valores representan el 56,7 % del total de recursos proyectados, como se ilustra en la Tabla 18.

En este sentido, en el cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), se recomendó al DNP fortalecer la coordinación con las entidades encargadas de la implementación de los PNS, de manera que se articulen los mecanismos de seguimiento y reporte de presupuesto e inversiones de estos planes, para que los mismos no presenten diferencias en los montos asignados. Sobre el particular, el DNP señala que siempre se realiza una revisión de consistencia y calidad de la información financiera acorde con la base que reposa en el Sistema de Proyectos de Inversión (SPI), y, por consiguiente, al módulo financiero. En caso de que se presenten inconsistencias, el DNP devuelve el reporte a la entidad responsable para que ajuste y corrija lo pertinente, siguiendo el flujo de aprobación del módulo de los PNS en el SIPO (DNP, 2023a).

Tabla 18. Proyección financiera PNS

Plan Nacional Sectorial ⁸⁴	Proyección financiera
Educación Rural	46.180.000
Vías	10.242.891

⁸⁴ Cifras en millones de pesos.

Plan Nacional Sectorial ⁸⁴	Proyección financiera
Electrificación Rural	6.138.080
Protección Social	6.131.465
Formalización de tierras	5.830.000
Agua Potable	3.760.000
Vivienda Rural	3.720.000
Salud Rural	3.577.378
Conectividad Rural	3.550.948
Asistencia Técnica	3.104.637
Generación de Ingresos	2.176.176
Riego y Drenaje	1.570.000
Alimentación	962.511
Economía Solidaria	782.526
Comercialización	510.064
Zonificación Ambiental	358.571
Salud Rural	No aplica
Alimentación	908.029
Total	98.595.247

Nota. Elaboración propia basada en información del DNP, (2023).

Se advierte la dificultad que persiste en cuanto a la falta de información para el seguimiento financiero de cada uno de los PNS, y para la implementación territorial de cada uno de ellos dentro de la plataforma SIPO.

Estado de implementación

En la plataforma SIPO se cuenta con información de avance general de cada uno de los 16 PNS, tanto el general para los 10 años de vigencia, como específicamente para el cuatrienio 2019 – 2022. Con base en la información descrita en la Tabla 19, se destacan los porcentajes de avance del Plan de Economía Solidaria, Asistencia técnica, Protección Social y el de Electrificación Rural, los cuales registran porcentajes superiores al 90 % para el periodo 2019 – 2022. Sin embargo, hay que señalar que persiste un avance del 0 % en el Plan de Zonificación Ambiental, a pesar de contar con un plan de acción que incluye estrategias y

acciones definidas. Los PNS que registraron un menor nivel de avance fueron los de Vivienda Rural y Salud Rural con el 26,18 % y el 40,90 %, en su orden.

Tabla 19. Avances de los Planes Nacionales Sectoriales

Plan Nacional Sectorial	Avance en el periodo 2019-2022	Avance general
Economía Solidaria	98,57%	32,39%
Asistencia Técnica	93,21%	26,72%
Protección Social	93,13%	36,16%
Electrificación Rural	91,42%	29,85%
Alimentación	86,03%	29,21%
Vías para la Integración	85,74%	19,11%
Agua Potable y Saneamiento	85,04%	24,07%
Educación Rural	81,09%	25,92%
Conectividad Rural	71,52%	31,73%
Generación de Ingresos	70,83%	31,83%
Comercialización Rural	70,00%	24,32%
Formalización de Tierras	59,10%	25,62%
Riego y Drenaje	49,15%	9,64%
Salud Rural	40,90%	14,89%
Vivienda Rural	26,18%	2,90%
Zonificación Ambiental	0,00%	0,00%

Nota. Elaboración propia basada en SIPO, (2023).

Además, en cuanto a la comparación del cumplimiento de las metas establecidas por cada uno de los PNS en las vigencias 2021 y 2022, se destacan algunos cambios significativos así: el Plan de Vivienda Rural, que había registrado un cumplimiento del 0 % en 2021, experimentó un aumento notable, alcanzando un 27,29 % en 2022. De manera similar, el Plan de Formalización de la Propiedad Rural pasó del 47,47 % en 2021 al 62,03 % en 2022. En contraste, el Plan de Comercialización Rural, que había alcanzado un avance del 100 % en 2021, disminuyó al 50 % en 2022. El de Educación Rural también experimentó una reducción significativa, cayendo del 70,87 % de lo estimado para el 2021, al 25,07 % en 2022.

Tabla 20. Comparativo de avances PNS 2021 y 2022

Plan Nacional Sectorial	Avance 2021	Avance 2022	Variación
Asistencia Técnica	100%	95,00%	-5,00%
Economía Solidaria	100%	91,88%	-8,12%
Comercialización Rural	100%	50,00%	-50,00%
Electrificación Rural	91,79%	92,59%	0,80%

Plan Nacional Sectorial	Avance 2021	Avance 2022	Variación
Protección Social	90,33%	82,71%	-7,62%
Alimentación	82,03%	62,43%	-19,60%
Generación de Ingresos	81,82%	72,73%	-9,09%
Vías para la Integración	78,67%	63,30%	-15,37%
Educación Rural	70,87%	25,07%	-45,80%
Conectividad Rural	68,40%	71,52%	3,12%
Agua Potable y Saneamiento	60,57%	23,67%	-36,90%
Riego y Drenaje	53,32%	38,85%	-14,47%
Formalización de Tierras	47,47%	62,03%	14,56%
Salud Rural	45,45%	40,90%	-4,55%
Vivienda Rural	0,00%	27,29%	27,29%
Zonificación Ambiental	0,00%	0,00%	

Nota. Elaboración propia basada en SIPO, (2023).

Planes adoptados

1. Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER)

Este plan se adoptó mediante Resolución No. 809 de 2018 por MinEnergía; su principal objetivo es presentar los lineamientos para la universalización del servicio de energía eléctrica en áreas rurales de los municipios PDET. Para su cumplimiento se establecieron tres estrategias: I) programa de asistencia técnica y capacitación a comunidades rurales en la prestación del servicio de energía eléctrica; II) implementación de proyectos de ampliación de cobertura; y, III) promoción y ampliación de capacidad de generación de energía con fuentes no convencionales.

De acuerdo con el reporte de MinEnergía, en el periodo comprendido entre la fecha de expedición de este plan y 31 de marzo de 2023, se ha logrado llevar servicio de energía eléctrica a 227.899 nuevos usuarios con fuentes de financiación públicas y privadas (MinEnergía, 2023a). Este plan debe estar en línea con el objetivo general establecido en el PND 2022 – 2026 de conectar 145.000 usuarios desde la vigencia 2023 al 2026.

Igualmente, se reporta por parte de MinEnergía que durante la vigencia 2023 se encuentra en proceso de actualización el documento del PNER, así como la estructuración de nuevos proyectos de acceso a energía eléctrica que aún no cuentan con este servicio, con énfasis en los municipios PDET, y los ajustes a los proyectos estructurados durante el 2022 (MinEnergía, 2023a).

Así pues, se estructuran proyectos a través de los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para La Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) en los municipios de Taminango, Barbacoas y Roberto Payán (Nariño), Piamonte (Cauca), Pinillos (Bolívar) y varios municipios del Guaviare. Igualmente, se dio

viabilidad a 13 proyectos que beneficiarán a 2.428 familias en los departamentos de La Guajira, Cesar, Cundinamarca, Putumayo, Antioquia y Cauca.

En general, para los seis indicadores que componen el PNER, se cuenta con reportes cuantitativos a corte 31 de diciembre de 2022 en el SIIPO, en los que se destacan los siguientes resultados: I) 99.601 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica; II) capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía y de soluciones tipo híbrido implementadas en las Zonas No Interconectadas correspondiente 174,78 megavatios (MW); III) 48.036 personas capacitadas en asistencia técnica para el mantenimiento de obras de servicios de energía eléctrica, IV) 66.087 nuevos usuarios con servicio de energía en municipios PDET; V) 63,17 MW de fuentes no convencionales de energía en municipios PDET; y, VI) 31.296 de personas capacitadas en asistencia técnica para el mantenimiento de obras de servicio de energía en municipios PDET.

Por otra parte, en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), se recomendó a MinEnergía adelantar la revisión de las metas establecidas para los indicadores del PNER, puesto que para la vigencia 2021 se habían reportado avances de cumplimiento de hasta 500 %. Al respecto, MinEnergía respondió que se encuentra revisando las metas de los indicadores de este plan como A.29, A.29P, A.30, A.30P, A.388 y A.388 P, y los ajustes se verán reflejados en la actualización de sus fichas técnicas para los reportes del periodo 2023 – 2026 (MinEnergía, 2023b).

Así mismo, se recomendó la revisión correspondiente a la consistencia que debe existir entre los reportes físicos y financieros, en particular, con el indicador “Personas capacitadas a través de asistencia técnica para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras” (A.388); toda vez que, si bien reportó inversiones por \$101 millones para el 2021, en municipios PDET no se reportaban inversiones. Esta observación fue acogida por MinEnergía y estableció una acción de mejora para que sea informado el valor exacto de la inversión con respecto al componente de capacitación de los proyectos de energía reportados en operación.

2. Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR)

Este plan fue adoptado mediante Resolución interna No. 3260 de 2018, y su implementación está a cargo de MinTransporte. El objetivo de este Plan es establecer los lineamientos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura de transporte para facilitar el desarrollo e integración regional, con prioridad de los municipios más afectados por el conflicto armado. Asimismo, plantea cuatro estrategias, así: I) definición de metodología que priorice los municipios más desfavorables; II) desarrollo de infraestructura de transporte que sea ambientalmente sostenible; III) establecimiento de criterios técnicos para intervención en corredores priorizados; y, IV) identificación de zonas que faciliten la

articulación de las vías estratégicas que impulsen el desarrollo socioeconómico de las regiones.

De acuerdo con los reportes de MinTransporte (2023a), en cuanto a la implementación del PNVIR, para el periodo de análisis del año 2022 y primer trimestre de 2023, se ejecutaron 10 actividades de su plan de acción, entre las cuales, se destacan:

- El apoyo de MinTransporte a 80 municipios del país en asuntos de infraestructura vial acorde a los criterios ambientales construidos con MinAmbiente y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), los cuales deben ser tenidos en cuenta por parte de las Entidades Territoriales asesoradas.
- Reuniones con 140 municipios, con el fin de capacitarlos en la elaboración de los planes viales y revisar los avances de los que ya están formulados, lo cual permitió la aprobación de 36 planes viales en áreas no PDET.
- El apoyo a 45 municipios ZOMAC con la priorización de la infraestructura de transporte.
- Asistencia técnica a 21 municipios PDET que no cuentan con planes viales municipales.
- La estructuración de un proceso de selección que permita proveer herramientas de planificación a nivel departamental y municipal en materia del conocimiento del estado de infraestructura de transporte, y, en ese sentido, MinTransporte ha considerado adelantar la contratación de una empresa consultora que realice la caracterización vial de los municipios PDET en 3.500 kilómetros.
- Avance de 111,3 kilómetros con respecto a la acción de mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias, de los cuales 27,95 Km se ubican en 24 municipios PDET.
- Desarrollos de redes fluviales en varios municipios, en los que se destaca la construcción de un muelle de Yuruparí en Mitú (Vaupés), y la revisión y ajuste de estudios para la construcción y mantenimiento de muelles en Nuquí y Litoral de San Juan (Chocó), Orocué (Casanare), Cartagena del Chairá (Caquetá) y Vigía del Fuerte (Antioquia).
- Se avanza con la convocatoria del programa “Caminos Comunitarios de la Paz Total”, con el fin de identificar Juntas de Acción Comunal a contratar para la construcción de vías terciarias.
- La formulación del proyecto “Caminos Ancestrales”, que se encamina a ampliar la conectividad de comunidades étnicas.
- Capacitaciones y mesas de trabajo en 153 municipios del país con el propósito de incorporar el enfoque étnico en los planes viales municipales

que actualmente están en proceso de construcción y cuentan con la aprobación del Ministerio de Transporte.

- Reuniones con 19 municipios PDET a fin de avanzar en la formulación de sus planes viales municipales, tanto en tema de carreteras como fluviales.

En términos generales, de acuerdo con los reportes cuantitativos del SIPO correspondientes al PNVIR, se tiene un avance del 63,29 % para las metas establecidas dentro de la vigencia 2022 y 85,74 % para el periodo 2019 -2022. Estos porcentajes de avances surgen a partir del cumplimiento de siete indicadores asociados al Plan, dos temáticos y uno con clasificación PDET, entre los cuales se destacan los siguientes:

- Avances iguales y por encima del 100% de las metas establecidas en los años 2019, 2020, 2021 y 2022 del indicador “Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento” (A.23), y un reporte acumulado de 21.209,21 Km intervenidos de malla vial con corte al 31 de marzo de 2023.
- Porcentajes de avances que superan el 100 % del indicador “Porcentaje de kilómetros de vías priorizadas construidos o en mantenimiento en municipios PDET”, excepto el reporte de 2020 que fue del 33,4 %. En total, se ha intervenido 5.821,47 Km en municipios PDET, desde 2019 hasta marzo 31 de 2023.
- Con respecto al indicador “Número de Juntas de Acción Comunal contratadas en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto”, se observa un reporte de 133 JAC contratadas entre los años 2020 y 2022.
- La priorización de corredores estratégicos, tanto para municipios PDET y no PDET, los cuales sirven para focalizar las intervenciones e inversiones en las vías prioritarias que mejoraran la conectividad de las regiones, tienen asociados dos indicadores identificados con los códigos PNS13.1 y PNS13.2. En este contexto, se han registrado un total de 149 corredores viales en municipios PDET y 51 en áreas que no son PDET, para el periodo 2019 – 2022. En nuestro sentir, los datos más allá de lo general macro deben focalizarse en el periodo del informe, comentario que igualmente se realiza para la información que sigue.
- En cuanto a la priorización de corredores estratégicos en municipios ZOMAC, cuyo indicador se identifica con el código PNS.13.3, se ha informado un total de 159 corredores entre los años 2019 y 2022.
- No se reportan avances significativos del indicador “Número de municipios con aeródromos propiedad de la nación, priorizados con Servicios Aéreos”

(PNS.13.6). Esto, dado que solo se reporta un aeródromo intervenido en el municipio de Tumaco (Nariño) entre el 2019 y primer trimestre de 2023.

- Se observa un reporte de 24 municipios priorizados con vías fluviales intervenidas entre el 2018 y primer trimestre de 2023, correspondiente al indicador PNS.13.7.
- Además, se han priorizados 31 municipios con servicios aéreos esenciales con asistencia técnica del indicador PNS.13.5.

Finalmente, ante la necesidad identificada por la Procuraduría de lograr mejores resultados en materia de integración de las regiones rurales del país a través de la adecuación y mejoramiento de las vías, MinTransporte ha respondido que, para el logro de este propósito, ha desplegado un plan de acción con actividades relacionadas con oficios dirigidos a las entidades territoriales con el fin de presentar la oferta institucional sobre la estructuración de los planes viales municipales, capacitaciones en los territorios sobre dicha oferta, y articulación con MinAmbiente para la revisión y evaluación de los criterios ambientales a tener en cuenta en cada uno de los tramos incluidos en los planes viales de los municipios (MinTransporte, 2023b).

Adicionalmente, MinTransporte indica que, para la vigencia 2023, se encuentra ejecutando estrategias que permitan resolver los rezagos sobre el cumplimiento de los indicadores del PNVIR, para lo cual se ha dispuesto fortalecer el Grupo de Apoyo a las Regiones del Ministerio; y que planea hacer una mayor presencia en territorio para tener una mayor articulación con las alcaldías y gobernaciones en los procesos de formulación y estructuración de los planes viales. Asimismo, señala la acción de fortalecimiento del Grupo de emisión de conceptos técnicos de MinTransporte para priorizar la financiación de proyectos, incluidos dentro de los planes viales aprobados por esta cartera (MinTransporte, 2023b).

3. Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA)

El subpunto 1.1.10 del Acuerdo de Paz establece la necesidad de formular un Plan Nacional de Zonificación Ambiental (PZA) con el propósito de delimitar la frontera agrícola y actualizar el inventario de las áreas que requieren un manejo ambiental especial, el cual debería hacerse de forma indicativa y participativa con todas las comunidades rurales (Mesa de Conversaciones, 2016). Así pues, el PZA fue adoptado mediante Resolución 1608 de 2021, como un instrumento de ordenamiento ambiental que ofrece los lineamientos técnicos para la planificación y gestión de los territorios rurales en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, con un área de intervención de 39.077.298 hectáreas (MinAmbiente, 2021).

Los propósitos que tiene el PZA corresponden a: I) el cierre y estabilización de la frontera agrícola, II) la protección efectiva de las áreas de especial interés ambiental, y III) la generación de alternativas económicas para las comunidades rurales que habitan en las áreas de protección ambiental, las cuales deben estar equilibradas entre la conservación y el buen vivir de las personas.

Entonces, a una escala 1:100.000⁸⁵, se definieron nueve categorías ambientales distribuidas en tres ámbitos territoriales: I) áreas de especial interés ambiental; II) franja de estabilización; y, III) frontera agrícola. En el primero se encuentran las categorías de “preservación”, “restauración”, “uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad” y “uso sostenible para el desarrollo”. En el segundo, se ubican las de “protección por su alta oferta de servicios ecosistémicos”, y las catalogadas como “protegidas con uso sostenible”. En el tercero, están las de “uso productivo”, “uso productivo con protección” y “uso productivo con reconversión”.

A partir de la anterior zonificación, es relevante señalar que el MinAmbiente identificó alrededor de 4.522.319 Ha que hacen parte de la franja de estabilización de la frontera agrícola, las cuales permitirán adjudicarse a campesinos sin tierra o regularizarse a quienes las ocupan. En este sentido, la Procuraduría recomendó en el Cuarto Informe al Congreso que se avance en la identificación y consolidación de predios rurales susceptibles de adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente dentro de las franjas de estabilización (Procuraduría, 2022c). Sobre el tema, MinAmbiente ha respondido que se encuentra evaluando la pertinencia de habilitar o no parte de estas áreas con menos restricción ambiental para adelantar procesos de adjudicación de tierras, pues, de los 4,5 millones de hectáreas, 3,1 aún conservan sus condiciones para ampliar el inventario de áreas protegidas (MinAmbiente, 2023c).

Por otro lado, cabe aclarar que en la plataforma SIPO aún no se reportan avances para cada uno de los indicadores y estrategias establecidas en el PZA. Por ello, esta Procuraduría indagó con MinAmbiente para que diera cuenta de las razones por las cuales no están disponibles los informes de cumplimiento del Plan. Al respecto, este Ministerio contestó que esta situación obedece a que el primer plan de acción anualizado se construyó en el año 2022, cuyos informes se habían cargado en el panel de seguimiento a los PNS, pero fue rechazado por el DNP, en razón de unas observaciones de forma, las cuales ya fueron subsanadas y se espera que el DNP los apruebe. Sobre el plan de acción de 2023, se informa que

⁸⁵ Cartografía a partir de una base escala 1:100.000 significa que una unidad de distancia sobre el mapa representa 100.000 de esas mismas en la realidad.

se encuentra en etapa de concertación con el sector de agricultura (MinAmbiente, 2023b).

Finalmente, aunque no está publicado en el SIIPO, la Procuraduría recibió un informe sobre el estado de avance de las actividades contempladas en el plan de acción del PZA (MinAmbiente, 2023a). En este se destacan las siguientes acciones desarrolladas a corte 2022:

- Actualización de la frontera agrícola a partir de la zonificación del PZA por parte de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) con un porcentaje de avance del 50 %.
- Un 30 % de avance respecto a la meta socialización territorial del PZA y su articulación con la frontera agrícola.
- Sobre los lineamientos de los Planes de Extensión Agropecuaria a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se reporta un cumplimiento del 20 %.
- Frente a la cofinanciación de 11 Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR, los cuales buscan fortalecer el proceso de cierre y estabilización de la Frontera Agrícola, se tiene un avance del 50 %.
- Se reporta un avance del 20 % con respecto la formulación de lineamientos ambientales para la transformación de conflictos socioambientales de las zonas PDET.
- Se ha cumplido con el 25 % de lo estipulado en materia de generación de orientaciones para la incorporación del PZA en los instrumentos de planificación ambiental regional y municipal.
- Un cumplimiento del 7 % en relación con la incorporación de los criterios técnicos del PZA al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- Un cumplimiento del 25 % en la coordinación con entidades competentes de cooperación internacional y empresa privada para la implementación del PZA.
- Un 3 % de cumplimiento, referente al desarrollo de zonificaciones ambientales participativas en municipios previamente priorizados y un 10 % de zonificaciones indicativas.
- Es preciso indicar que los ejercicios de zonificación participativa en cuatro municipios de Caquetá y tres de Guaviare serán ejecutados por el Instituto Alexander Von Humboldt.
- Avances del 20 % en la formulación de lineamientos de articulación de las categorías del PZA con instrumentos del sector de agricultura.
- Cumplimiento del 20 % de la acción estratégica de incorporación de los lineamientos del PZA en la focalización y priorización de los procesos de

adjudicación y formalización de tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras.

- Se ha cumplido el 20 % de la acción de identificación de áreas susceptibles de sustracción de las zonas de reserva forestal y de entrega de contratos de derechos de uso, a partir del PZA.
- Se reportó un avance del 60 % en relación con la consolidación de las áreas potenciales para ampliar el inventario de zonas de especial interés ambiental, de acuerdo con la zonificación ambiental realizada en la construcción del PZA.
- Un 30 % de cumplimiento frente a la realización de mesas técnicas con las CAR para armonizar los resultados del inventario de las áreas potenciales.
- El 10 % de avance del programa de ampliación del inventario de áreas protegidas basado en el PZA con figuras como áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y estrategias complementarias de conservación, nacionales y regionales.
- Cumplimiento del 50 % de la acción de promoción de las mesas ambientales PDET, como instancias de articulación interinstitucional y de gestión ambiental, para la ejecución del PZA.
- Sobre la creación de instancias de diálogo y concertación en los territorios para la discusión de los conflictos ambientales, se cuenta con un cumplimiento del 50 %.
- Un 5 % de avance con relación a la acción de socialización resultados de la formulación del PZA con excombatientes de las FARC-EP y sus familias.

Por lo anterior, es de destacar la realización de actividades de gestión para la socialización del PZA y de articulación con otros instrumentos de planificación rural en territorio. No obstante, es de suma importancia avanzar en la zonificación a una escala cartográfica más amplia que la utilizada durante el proceso de formulación del Plan (1:100.000), de manera que en definitiva se garanticen los usos permitidos sobre dichas áreas, y pueda cumplir con sus propósitos, no solo en términos de ampliar el inventario de áreas protegidas ambientalmente, sino también en respuesta a las necesidades de titulación de tierras para la población campesina que habita o colinda con estas zonas.

En este sentido, se requiere una mayor articulación de las acciones derivadas del PZA con las políticas y programas a cargo del sector de agricultura e, igualmente, ampliar su implementación en áreas de interés ambiental para municipios que no son PDET. Ello permitirá una intervención integral del Plan para cumplir con otros compromisos del Acuerdo de Paz, como el de solución al problema de las drogas ilícitas, necesidades de acceso a tierras, y protección de los derechos de la población campesina en áreas protegidas.

4. Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR)

El Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR), se adoptó en 2019 por MinTic por medio de la Resolución interna No. 1722. Este plan tiene un objetivo general que es “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos en las zonas rurales, mediante el despliegue de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a Internet en cabeceras municipales, y la oferta de condiciones de uso del servicio de conectividad provista mediante soluciones de acceso público en centros poblados de más de 100 habitantes de municipios priorizados (PDET)” (MinTIC, 2019).

El PNCR contempló dos estrategias dirigidas al cumplimiento de su objetivo, estas son: I) instalación de infraestructura necesaria para garantizar el acceso a internet de alta velocidad en las cabeceras municipales, y, II) oferta de soluciones de acceso comunitario a internet para centros poblados. Para el desarrollo de la primera estrategia, el MinTic ha implementado dos iniciativas que se concretan a partir de los proyectos Nacional de Fibra Óptica y el Nacional de Conectividad de Alta Velocidad. En cuanto a la segunda estrategia, se reportan tres iniciativas que corresponden a los proyectos de Acceso Universal Sostenible, de Zonas Digitales Rurales y el de Centros Digitales.

Cada estrategia cuenta con dos indicadores del PMI asociados; a la primera se vinculan los indicadores “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad” (A.32) y “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad” (A.32P), mientras que a la segunda se asocian los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet” (A.33) y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet” (A.33P).

Frente a su implementación, para la vigencia 2022, MinTic reportó las siguientes acciones frente a la primera estrategia:

- En desarrollo del Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad, aún no se ha realizado la instalación en dos municipios y nueve áreas no municipalizadas en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés⁸⁶.

⁸⁶ Como resultado del acuerdo conciliatorio entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Unión Temporal Andired, se pactó un nuevo cronograma de instalación con una duración de 24 meses aproximadamente, hasta inicios de 2024.

- Persisten dificultades para garantizar la cobertura del Proyecto Nacional de Fibra Óptica en Santa Rosalía y La Primavera (Vichada)⁸⁷.
- En total, 1.108 cabeceras municipales cuentan con conexión a redes de internet de alta velocidad, las cuales corresponden al 98,75 % del total de cabeceras municipales del país.
- El 100 % de los municipios PDET están conectados a redes de internet de alta velocidad (MinTic, 2022).

Para el periodo correspondiente al primer trimestre de 2023, se mantiene una conexión a redes de internet de alta velocidad en 1.108 cabeceras municipales, dentro de las cuales se encuentran las cabeceras de los 17 municipios PDET, con lo cual se cumple con el 100 % de la meta del indicador A.32P.

En cuanto a la gestión financiera de esta estrategia, el MinTic señaló que para el Proyecto Nacional de Fibra Óptica no se apropiaron recursos en la vigencia 2022 debido a que la operación se realizó por parte del contratista. Frente al Proyecto de Conectividad de Alta Velocidad, el Ministerio indicó que se apropiaron recursos por un valor de \$9.740 millones, los cuales están comprometidos en su totalidad (MinTic, 2022).

En lo que tiene que ver con los recursos destinados al cumplimiento del indicador “Porcentaje de cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad” (A.32P), el MinTic señaló que para la vigencia 2022 estos correspondieron a \$2.279 millones, comprometidos en su totalidad (MinTic, 2022).

Ahora bien, en lo referido a la segunda estrategia⁸⁸, para la vigencia 2022 se registran los siguientes avances:

- 367 soluciones de acceso comunitario en municipios PDET culminaron su operación en 2022.
- La oferta de soluciones de acceso comunitario a internet en 639 centros poblados de municipios PDET será cubierta a través del Proyecto Nacional de Acceso Universal para Zonas Rurales - Centros Digitales que contempla dos regiones: la primera contempla 307 centros digitales en 89 municipios PDET y la segunda 332 en 81 municipios PDET.
- En la región A se instalaron 171 centros digitales, 116 de ellos verificados y aprobados por la interventoría del proyecto.

⁸⁷ Lo que se debe a la ejecución del proyecto de interconexión eléctrica Casanare – Vichada, de acuerdo con MinTic se prevé que la contingencia se resuelva y que la conexión de estos municipios, a través del Proyecto Nacional de Fibra Óptica, concluyan en el transcurso de 2023.

⁸⁸ Oferta de soluciones de acceso comunitario a Internet para centros poblados.

- En la región B se pusieron en operación 79 centros digitales (MinTic, 2022).

Para el primer trimestre de 2023, de acuerdo con lo reportado en el SIPO, se tiene que para la región A se han puesto en operación 287 Centros Digitales, y 79 en la región B, para un total de 366 soluciones de acceso comunitario a Internet (57,28 % de la meta del indicador A.33).

A propósito de la gestión financiera, el MinTic afirmó que el presupuesto destinado al cumplimiento de los indicadores “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes, ubicados en territorios definidos en el respectivo plan, con acceso comunitario a Internet” (A.33) y “Porcentaje de centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a Internet” (A.33P) asciende a \$19.405 millones, de los cuales \$14.038 fueron obligados y \$11.824 pagados (MinTic, 2022).

5. Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC)

El Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC) fue adoptado mediante Resolución No. 000091 del 24 de abril de 2020 por parte de MinAgricultura. El objetivo de este Plan es lograr el incremento de la productividad agropecuaria y el desarrollo rural integral en las zonas con agricultura campesina, familiar y comunitaria, a través de un mayor acceso al agua y al aprovisionamiento de infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones.

El PNRDECFC plantea cuatro estrategias de intervención relacionadas con la promoción de la asociatividad en riego, soluciones alternativas de riego, construcción de distritos de pequeña escala y promoción de prácticas adecuadas de uso del agua y el suelo rural. En la vigencia 2023, de acuerdo con los reportes cuantitativos del SIPO, se cuenta con un avance general del 38,84 %, mientras que el avance es del 49,15 % para el periodo 2019 – 2022.

Este Plan dispone de nueve indicadores para su seguimiento y dos asociados al PMI, uno temático y el otro con clasificación PDET. De acuerdo con los reportes cargados en el SIPO por la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y MinAgricultura, durante las vigencias 2022 y primer trimestre de 2023, se presentan los siguientes retos y avances:

- No se había culminado la construcción de hectáreas de riego y drenaje en los municipios no PDET durante el 2022, toda vez que se presentaron demoras en la formulación, aprobación e implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), dispuestos para este fin.

- Se logró la cofinanciación de dos PIDAR, lo cual permitirá avanzar con la intervención de 12,48 hectáreas de adecuación intra-predial fuera de distritos de riego en municipio no PDET.
- Durante el primer trimestre de 2023, tampoco se finalizaron hectáreas de proyectos de adecuación intra-predial fuera los distritos de adecuación de tierras. Sin embargo, se comenzó a ejecutar ocho PIDAR, con los cuales se construirán 323,48 hectáreas.
- Construcción de 133 hectáreas de riego y drenaje en municipios PDET, en el marco de la Resolución 0543 de 2018 de la ADR, por medio de la cual se aprobó la financiación del Proyecto Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) sobre el cultivo de plátano tecnificado en los municipios de El Carmen de Bolívar, San Juan de Nepomuceno y San Jacinto en el departamento de Bolívar.
- En relación con el indicador “Número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados” (PNS.1.3) a cargo de MinAgricultura, no se reportan avances de cumplimiento. No obstante, se avanza con el desarrollo de una consultoría con DNP para elaborar diseños genéricos para cuatro modelos de sistemas de riego adaptables a los sistemas productivos de agricultura familiar, es decir, de bajas extensiones de tierras para la explotación agrícola.
- El indicador “Área con estudios de preinversión (identificación, prefactibilidad, factibilidad y diseños detallados)” (PNS.1.4) comenzó su ejecución en la vigencia 2023. Sin embargo, al cierre del primer trimestre, la ADR no había reportado avances en el SIPO, pero proyectó la contratación y ejecución de siete estudios de preinversión para nuevos distritos de adecuación de tierras en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Nariño y Norte de Santander.
- Se observa un cero avance con respecto al cumplimiento de la acción sobre la rehabilitación de distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal.
- Se resalta la realización de capacitaciones dirigidas a asociaciones de usuarios de distritos de riego que, en el periodo 2021 – 2022, presentaron un reporte de 219, con un cumplimiento de 108,9 % de la sumatoria de las metas establecidas para los dos años (201).
- Otros indicadores relacionados con áreas de nuevos distritos de riego de pequeña escala construidos en municipios PDET y no PDET comienzan su ejecución a partir del año 2025 (PNS.1.5 y PNS.1.6).

Finalmente, durante el primer trimestre de la presente vigencia, la ADR reportó un plan de acción 2023, con el fin de responder a los rezagos presentados desde el 2021. Entre los principales ajustes en materia de acciones en ejecución o proyectadas para su cumplimiento, se tienen: I) alcanzar una meta de 1.203

hectáreas con respecto al indicador “Áreas con proyectos de adecuación intrapredial finalizados fuera de distritos en municipios PDET”, teniendo en cuenta que, con la ejecución de seis PIDAR, la ADR estima cumplir con esta cifra; II) se estiman 2.807 hectáreas para el indicador “Áreas con proyectos de adecuación intra predial finalizados fuera de distritos en municipios NO PDET”, puesto que la ADR avanza con la ejecución de ocho PIDAR en estas zonas; III) 600 hectáreas con estudios de preinversión realizados para construcción de distritos de riego, pues la ADR avanza con la contratación y ejecución de siete estudios; IV) estimación de 182 hectáreas de áreas con distritos de riego de pequeña escala de propiedad estatal rehabilitados en municipios PDET, en razón a que se tiene previsto terminar la rehabilitación del Distrito Bellavista – El Puente en Algeciras (Huila) y un Distrito de Pequeña Escala en el departamento del Cauca; V) en municipios no PDET, se espera lograr 319 hectáreas con distritos de riego de pequeña escala rehabilitados, dado que la ADR tiene proyectado la contratación y rehabilitación de cuatro distritos con extensiones; y, VI) lograr una meta de 105 asociaciones de distritos de riego capacitadas.

6. Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES)

Este plan fue adoptado mediante la Resolución 2950 del 29 de diciembre del 2020 del Ministerio del Trabajo; su objetivo general es estimular diferentes formas asociativas de trabajo de (o entre) pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa, en especial de las mujeres rurales, y que fortalezcan la capacidad de acceder a bienes y servicios, la comercialización de sus productos y en general a mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción. Para lograrlo, plantea tres estrategias: 1) Identidad y cultura solidaria; 2) Autogestión para la generación de ingresos; y, 3) Sinergias Interinstitucionales.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) es la responsable de los nueve indicadores del plan, los cuales cuentan con reportes actualizados en SIIPO. Para 2022, dicha entidad indica haber impulsado 66 procesos de creación de organizaciones solidarias en 36 municipios, beneficiando directamente a 1.261 personas e indirectamente a 3.781 (indicador A.73). De estos procesos, 14 se ubicaron en 10 municipios PDET, beneficiando directamente a 275 personas e indirectamente a 704 personas (indicador A.73P). También vale la pena señalar que, 23 (34,8 %) de los procesos de creación de organizaciones solidarias son liderados por mujeres (indicador A.G.14). La Procuraduría considera fundamental fortalecer la focalización de la oferta en los municipios PDET, aplicando los criterios diferenciales en beneficio de poblaciones como las mujeres y personas con OSIGD.

En términos de organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas, para 2022 se reportan 306 en 143 municipios, beneficiando directamente a 6.129 personas e indirectamente a 17.652 personas (indicador A.74). De estos procesos, 76 se ubicaron en 32 municipios PDET, beneficiando directamente a 1.660 personas e indirectamente a 4.336 personas (indicador A.75P).

En general, para el primer trimestre de 2023, no se reportan avances cuantitativos, y en términos cualitativos, se hace referencia al desarrollo de la Agenda de Asociatividad Solidaria para la Paz (ASPP), que es la herramienta de planeación institucional e interinstitucional, orientada al fortalecimiento de las economías solidarias, populares, comunitarias y sociales en todos los territorios de Colombia.

Por otro lado, para 2022 se indica la planeación y ejecución de una acción interinstitucional para el fomento de organizaciones solidarias: el convenio de cooperación interinstitucional No.CT-2022-000292 celebrado entre la UAEOS y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de aunar esfuerzos para la sensibilización, promoción, fomento y fortalecimiento de la economía solidaria a través de modelos asociativos solidarios en Organizaciones de Base Comunitaria (OBC) vinculadas a la cadena de valor del turismo identificadas por el Viceministerio de Turismo.

7. Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC)

El Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNGI-ECFC) fue adoptado por el MinAgricultura mediante la Resolución 209 del 1 de septiembre de 2020. Su objetivo es aumentar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria a partir del fortalecimiento del emprendimiento, la asociatividad, el financiamiento y la gestión del riesgo como mecanismo de inclusión productiva en la ruralidad. Para la implementación de este plan, se formularon 14 indicadores, asignados de la siguiente manera: I) siete al MinAgricultura con uno de ellos (A.86) cumplido en 2018; II) cinco al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), y III) dos a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Dentro de estos indicadores, se tienen dos con enfoque de género.

A continuación, se presentarán los avances y la gestión adelantada por las entidades en el marco del PNGI-ECFC, de acuerdo con los reportes realizados en el SIPO y las respuestas a los requerimientos realizados por la Procuraduría, con corte al 31 de marzo de 2023.

Frente al cumplimiento del indicador “Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (A.455), de acuerdo con el reporte del SIPO en la vigencia 2022 se reporta un avance del 31,34 %, asegurando 195.212,46 hectáreas, de las cuales 65.569,89 beneficia a pequeños productores. Adicionalmente, se realizó una asignación presupuestal de 69.708 millones de pesos, que representan un aumento presupuestal del 76 % frente al valor asignado en la vigencia 2021 para el pago de incentivos. Según informó FINAGRO, 25.851 pequeños productores contaron con el beneficio de Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA), de los cuales 7.667 (30 %) recibieron indemnización por pago de siniestros.

Con respecto al avance en los municipios PDET, que corresponde al indicador “Porcentaje de hectáreas con seguro de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria en municipios PDET” (A.455P), en el SIPO se presentó un avance del 17,37 %, que corresponde a 56.562,7 hectáreas con seguro de cosecha subsidiado en municipios PDET, beneficiando a 9.823 pequeños productores, lo que representa un cumplimiento del 755% de la meta propuesta. De otro lado, según informó FINAGRO, 4.668 pequeños productores contaron con el beneficio de Incentivo al Seguro Agropecuario – ISA, de los cuales 548 (12 %) recibieron indemnización por pago de siniestros.

Para la vigencia 2023, FINAGRO no reportó avances ni en la respuesta al requerimiento realizado por la Procuraduría ni en el SIPO.

Para los indicadores “Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera” (A.87) y “Productores rurales con cartera vencida que cuenta con acompañamiento en el uso de los mecanismos de normalización de cartera en municipios PDET” (A.87P), de acuerdo con la información reportada en SIPO, se tiene que, en 2022, 23.165 productores recibieron acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera en 30 departamentos, de los cuales la mayor participación fue en Magdalena, Bolívar, Nariño, Casanare, Huila y Valle del Cauca. Sin embargo, FINAGRO informó que, entre enero de 2022 y marzo de 2023, 32.406 personas normalizaron 38.849 operaciones de crédito ante esta entidad.

En relación con los municipios PDET, durante la vigencia 2022, 3.367 productores recibieron acompañamiento en el uso de mecanismos de normalización de cartera que corresponde a una ejecución del 252 % frente a la meta establecida de 1.331. Esta se concentró en 17 departamentos, de los cuales se obtuvo una mayor participación en Magdalena, Nariño, Putumayo, Caquetá y Cesar.

Para los indicadores “Líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria,

operando” (A.85) y sobre las mismas líneas para los municipios PDET (A.85P), de acuerdo con el reporte en SIPO, para el 2022 se aprobaron 53.719 créditos a pequeños productores por un valor de \$698.673 millones y con recursos de subsidio a la tasa por \$76.485 millones. Se evidenció una disminución de 13.151 (20 %) créditos aprobados respecto al año 2021.

En los municipios PDET, en el 2022 se asignaron 9.687 créditos por valor de \$116.777 millones y un subsidio a la tasa de interés de \$16.308 millones. Igualmente, se evidencia una disminución de 2.587 (21 %) créditos aprobados, respecto de la vigencia anterior. Para el primer trimestre del 2023 no se dio apertura del programa.

Sobre el indicador “Programas o estrategias de apoyo al emprendimiento rural implementados” (PNS.2.1) inició su implementación en el año 2022; y, en el SIPO, solo se ha reportado la gestión frente a este indicador a 30 de junio de 2022.

En el primer trimestre del 2022, se formuló el Plan de Acción con la participación de las entidades que hacen parte del PNGI-ECFC, se definieron cuatro programas o estrategias³ de apoyo al emprendimiento rural que contribuyen al mejoramiento de las capacidades técnicas y empresariales (individual) de los emprendedores y a que emprendimientos de ECFC sean beneficiados con cofinanciación, de tipo individual o colectivo.

Para el segundo trimestre, se dio inicio a la ejecución de los programas definidos, logrando así la vinculación de 108 beneficiarios de tipo colectivo. De estos, 20 se encuentran ubicados en municipios PDET; sin embargo, se desconoce en qué municipios se ejecutaron estos programas y cuál fue el presupuesto asignado para la cofinanciación que recibieron los emprendedores y cuáles líneas de negocio.

Para los indicadores “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (A.420) y “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria, implementada en municipios PDET” (A.420P), en el SIPO, MinAgricultura no registra información del avance y/o cumplimiento del indicador.

Teniendo en cuenta que para el periodo de análisis del Cuarto Informe se ejecutó la estrategia, pero las acciones no fueron reportadas en el SIPO, se requiere que MinAgricultura actualice el avance de los indicadores “Estrategia de promoción de mecanismos de seguros de cosecha subsidiado para la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (A.420), así como para la misma estrategia centrada en municipios PDET (A.420P).

Frente a los indicadores de la ADR, a la fecha de corte del presente Informe, los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83) y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P), no tienen ficha técnica a pesar de haber proyectado su inicio para el año 2018. Aún no cuentan con los elementos presupuestales, programáticos y estratégicos para definir la metodología y las metas. A propósito de esto, la ADR informó que una vez se consoliden los procesos reglamentarios y presupuestales, se procederá a definir la ficha técnica y las respectivas metas de los indicadores A.83 y A.83P (ADR, 2023).

La ADR (2023) manifiesta que avanza en la definición de la ruta de atención individual, colectiva o asociativa en el marco de lo previsto en los artículos 23 y 29 del Decreto 902 del 2017. Esta nueva estrategia aborda las necesidades particulares en vez de organizativas, por lo que se ha requerido de la construcción de nuevos mecanismos, así como un nuevo proyecto de inversión que permita la atención de los individuos beneficiarios del proceso de acceso a tierras a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, incluyendo la formalización de propiedad privada a título gratuito.

Según informa la ADR, en la vigencia 2022 se encontraba adelantando un convenio interadministrativo con la ANT para el cruce de información entre estas dos entidades, y de acuerdo con el informe presentado a la Procuraduría, no se relacionó información frente a su implementación.

8. Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB)

El Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB), el cual se adoptó a través de la Resolución No. 76 de 2021 por MinVivienda, desarrolla medidas para garantizar el servicio de agua potable y saneamiento básico en las zonas rurales, de manera sostenible y participativa con las comunidades, las cuales contemplan soluciones tecnológicas apropiadas.

El PNAPSB establece cuatro estrategias y siete actividades para su ejecución. La primera estrategia se relaciona con la asistencia técnica y promoción del uso adecuado del agua, la cual incluye como actividad brindar asistencia técnica a las entidades territoriales municipales en lo que respecta al fortalecimiento comunitario, a quienes proveen agua para consumo humano y doméstico y saneamiento básico en zonas rurales. La segunda corresponde al fortalecimiento institucional, que incluye llevar a cabo la socialización y divulgación de los instrumentos normativos asociados con la prestación del servicio de agua y saneamiento en zonas rurales. La tercera tiene que ver con el mejoramiento de la planeación a nivel territorial, por

lo que establece medidas de asistencia técnica a los municipios para el levantamiento y reporte de información al Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) y en el proceso de cargue de las inversiones ejecutadas y compromisos, usos y fuentes en el Sistema de Inversiones de Agua y Saneamiento (SINAS). La cuarta estrategia es promover soluciones adecuadas a las condiciones particulares de los territorios, que contiene actividades como la prestación de servicio de asistencia técnica a los municipios en la estructuración de estudios, diseños y proyectos de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, así como la asignación de recursos financieros correspondientes.

De acuerdo con la información reportada en el SIPO, este Plan presenta un avance del 23,66 % con respecto a las metas y acciones que fueron previstas para la vigencia 2022, y del 85,04 % para el periodo 2019 – 2022. Los avances se miden a partir del cumplimiento de siete indicadores, tres de ellos asociados al PMI, dos con enfoque PDET, y dos del desarrollo de dicho Plan.

A continuación, se presentan los principales avances y retos en la implementación del PNAPSB en la vigencia 2022 y primer trimestre 2023 así:

- El indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua” (A.69) no tiene avances cuantitativos reportados para el año 2022 que permita conocer el avance de la meta establecida para esa vigencia, que era de 132.500 personas. Sin embargo, en los informes cualitativos, se reportan siete proyectos que permiten beneficiar con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua a 26.640 habitantes en los municipios Coyaima (Tolima), Sitio Nuevo (Magdalena), El Piñón (Magdalena), Santacruz (Nariño), Guayabal de Siquima (Cundinamarca), Medina (Cundinamarca), El Zulia (Norte de Santander), Baranoa (Atlántico) y Montería (Córdoba).
- No se reportan proyectos terminados de soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua para municipios PDET en la vigencia 2022. No obstante, en los reportes cualitativos, se describen actividades de gestión de MinVivienda, las cuales aportan al cumplimiento del indicador, y que se relacionan con la socialización y divulgación de instrumentos normativos y de asistencia técnica a los municipios y al desarrollo de los planes departamentales de agua en el desarrollo de proyectos.
- El indicador “Personas beneficiadas con soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a saneamiento” (A.70) tampoco presenta avances cuantitativos para la vigencia 2022 que indiquen el cumplimiento de la meta establecida para ese año, la cual era de 120.000 personas. Su último reporte cualitativo disponible en el SIPO corresponde al tercer trimestre de 2022, en el que se detalla que, a través del Presupuesto General de la Nación, MinVivienda

avanzaba con la ejecución de tres proyectos de saneamiento básico en zonas rurales en los municipios de Riofrío (Valle del Cauca) que beneficia a 3.200 habitantes, San Bernardo (Nariño) a 335 personas y La Victoria (Amazonas) a 122 beneficiarios.

- Igualmente, para personas beneficiadas con proyectos de saneamiento básico en municipios PDET, no se reportan avances cuantitativos para el año 2022. Entre los reportes cualitativos disponibles, se observa que MinVivienda no identificó proyectos terminados en estas regiones. En su lugar, se reportaron acciones de gestión relacionadas con la socialización de instrumentos normativos, y la prestación de asistencia y capacitación a los departamentos para avanzar en este asunto específico.
- Por su parte, el indicador “Departamentos con esquemas de asistencia técnica implementados” (A.71) presenta avances cuantitativos para el año 2022 y primer trimestre de 2023. Al respecto, se cumplió la meta de tres departamentos, establecida para el 2022, dado que las gobernaciones de Chocó, Quindío y Santander implementaron 33 esquemas de asistencia técnica para atender zonas rurales con el fin de asegurar el acceso a agua y saneamiento básico en las zonas rurales de su jurisdicción; y, durante el primer trimestre de 2023, se reportan cuatro asistencias técnicas en los departamentos de Caquetá, Risaralda y Putumayo.
- Así mismo, el indicador sobre municipios que cuentan con información sobre las condiciones de acceso a agua y saneamiento básico (PNS.14.1) presenta un reporte de 21 municipios al cierre del año 2022, con un avance del 42 % de la meta, que era de 50. Para el primer trimestre de 2023, existe un reporte de dos municipios de Boyacá que cuentan con el acompañamiento técnico de MinVivienda en lo relacionado con el levantamiento y reporte de información en el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) y Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR).
- MinVivienda informa que, durante el año 2022, a través de la implementación del Programa Agua al Campo, una iniciativa que contribuye al aumento en cobertura de agua y saneamiento en las zonas rurales del país, ha podido brindar asistencia técnica a los municipios del país en materia de levantamiento y reportes completos sobre el inventario de comunidades y sistemas de agua y saneamiento básico rural a las plataformas de SINAS y SIASAR.

Por otro lado, es importante mencionar que, en el Cuarto Informe al Congreso, la Procuraduría emitió una recomendación a MinVivienda relacionada con el cargue en el SIPO de los indicadores temáticos relacionados con el número de personas que se benefician de proyectos con soluciones de acceso a agua potable y

saneamiento básico en las áreas rurales del país, sean PDET o no, una vez se cumpla el rezago de 180 días en la generación de la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (Procuraduría, 2022c). Esta fue acogida por parte de esta cartera ministerial, y los rezagos de la información reportada se resolverá en el transcurso del año 2023, una vez se cuente con la información completa de la GEIH. Pese a ello, aún no se reflejan mejoras en los reportes de avances de dichos indicadores en la plataforma SIPO, toda vez que sus últimos reportes del SIPO están a corte 30 de septiembre de 2022.

Por último, acorde a los reportes de MinVivienda, los resultados siguen siendo bajos en lo que respecta a la implementación de acciones para mejorar el acceso al agua y saneamiento en las áreas rurales del país, especialmente en las zonas PDET.

9. Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPC-ECFC)

El Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNPC-ECFC) fue adoptado mediante Resolución 06 del 15 de enero de 2020 por MinAgricultura. El objetivo de este Plan se basa en la promoción para la inserción de la economía campesina familiar y comunitaria en cadenas de valor, de manera que se mejore el aprovechamiento de los esquemas alternativos de comercialización rural. Asimismo, se compone de dos estrategias: la primera se orienta a mejorar el aprovechamiento de esquemas alternativos de comercialización a escala local, regional y nacional de organizaciones campesinas, familiares y comunitarias; y, la segunda, a mejorar las condiciones del entorno para facilitar la comercialización a través de la reducción de la asimetría de información productor – comprador.

Este Plan dispone de 10 indicadores para medir el avance de su cumplimiento durante el 2022 y 2023, de los cuales seis clasifican como temáticos, tres con enfoque de cumplimiento en municipios PDET, y uno de género. Así, dentro de la plataforma SIPO, se reporta un avance del 50 % para la vigencia 2022, y del 70 % para el periodo 2019 – 2022. Asimismo, de los 10 indicadores del PNPC-ECFC, se tiene que cuatro de ellos cumplieron las metas establecidas para el año 2022.

Con respecto al indicador relacionado con los proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral que requieren de centro de acopio construidos o rehabilitados (A.89), se tiene un avance de 100 proyectos para 2022, cumpliendo en un 200 % la meta estipulada para ese año (50). La realización de estos proyectos se hizo a través de la cofinanciación de la línea de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), que permitieron mejorar la construcción o rehabilitación de centros de acopio en 28 regiones del país. Durante el primer

trimestre de 2023, no se presentaron avances cuantitativos, dado que la ADR señala no haber iniciado el proceso de cofinanciación de PIDAR para la construcción o mejoramiento de centros de acopio.

De igual manera, frente a los proyectos de desarrollo agropecuario y rural que requieren de la creación o fortalecimiento de centros de acopio en zonas PDET, se reportaron 100 proyectos que representan un avance del 142,86 % de la meta establecida para el 2022 (70). Este cumplimiento se debe a la gestión de la ADR de cofinanciación de PIDAR con centros de acopio estructurados, evaluados y viabilizados, en los municipios de Agustín Codazzi y Becerril (Cesar), Ciénaga (Magdalena), San José del Guaviare (Guaviare), Cartagena de Chairá (Caquetá), Saravena y Tame (Arauca) y Valle del Guamuez (Putumayo). En lo que respecta al periodo enero – marzo 2023, la ADR no había cofinanciado PIDAR que le permitiera reportar cumplimientos de este hito del PNPC-ECFC.

Por otra parte, este Plan contempla la generación de espacios de circuitos cortos de comercialización en los territorios y la vinculación y adecuado aprovechamiento de los productores a estos espacios. Para ello, estableció dos indicadores (A.114 y A.114.P) para medir cuáles y cuántos son los municipios que cuentan con el fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización, como los mercados campesinos, compras públicas a través de ruedas de negocios, agroferias comerciales, entre otros. Al respecto, se reportaron 64 municipios con circuitos cortos de comercialización fortalecidos en el 2022, de los cuales 11 son PDET. Para el primer trimestre de 2023, la ADR informa haber intervenido tres circuitos que beneficia a igual número de municipios.

Con respecto a los indicadores que se encuentran a cargo de la UAEOS, no se reportan avances del 2022 y primer trimestre de 2023, los cuales se relacionan con la creación o fortalecimiento de organizaciones solidarias que provean información, logística o que administren centros de acopio y promocionen productos derivados del campo.

También es necesario destacar la necesidad de actualizar los indicadores A.92 y A.93, relacionados con las estrategias de comercialización rural y compras públicas. Estos indicadores deben ser revisados y ajustados de acuerdo con las estrategias establecidas en el PND 2022-2026 para reducir la presencia de intermediarios y promover una mayor rentabilidad en la comercialización de la producción agropecuaria.

10. Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales (PPPS)

Este plan fue adoptado mediante la Resolución 2951 del 29 de diciembre de 2020 del Ministerio del Trabajo; su objetivo general es fortalecer el sistema de

protección y seguridad social, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta la situación particular de las mujeres. Igualmente, fomentar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, para ayudar a superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, promoviendo la integración y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad para alcanzar el bienestar de la población. También cuenta con nueve objetivos específicos, establecidos en línea con los criterios del punto 1.3.3.5 del Acuerdo de Paz, así como 24 indicadores, sobre algunos de los cuales se hace referencia a continuación.

Colpensiones tiene a su cargo las acciones relacionadas con los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Para el mes de marzo de 2023, se reportan de manera acumulada 548.998 vinculados rurales a los BEPS, de los cuales el 63 % son mujeres (343.263) y el 37 % son hombres (205.735); esto representa 92.719 nuevos vinculados desde marzo de 2022 (indicador A.97). Del total, 94.630 vinculados (17,2 %) son de municipios PDET; se observa que el 54 % de los vinculados se encuentran en los departamentos de Cauca, Caquetá, Antioquia, Bolívar, Putumayo y Sucre (indicador A.97P).

Adicionalmente, durante 2022 se reporta que, 81.977 beneficiarios cumplieron con los requisitos para acceder al Seguro de Vida Grupo BEPS para la siguiente vigencia. Para el primer trimestre 2023, se reportan 5.474 beneficiarios (indicador A.98). Del acumulado durante 2022, 10.094 beneficiarios son de municipios PDET, mientras que, de los del primer trimestre de 2023, 546 son de estos municipios (indicador A.98P).

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) tiene a su cargo las acciones relacionadas con el programa Colombia Mayor. En tal sentido, reporta que, desde 2006 hasta diciembre de 2022, se han asignado 92.705 nuevos cupos en el programa en municipios rurales; de ellos, 59.477 (64,1 %) se ubican en municipios PDET (indicadores A.100 y A.100P). En todo caso, la entidad informa que, durante la vigencia 2022, no se otorgaron nuevos cupos para el programa Colombia Mayor, teniendo en cuenta que no se ha asignado un presupuesto adicional para su ampliación. En términos generales, a diciembre de 2022, se reportan 714.334 cupos en 674 municipios rurales (PNS.9.3); de ellos, 302.486 cupos (42,3 %) se ubican en los 170 municipios PDET (PNS.9.4). Vale la pena resaltar que con el avance reportado se superaron las metas para el cuatrienio 2019 – 2022; sin embargo, la Procuraduría alerta sobre la necesidad de que el DPS actualice los reportes.

El Ministerio del Trabajo tiene a su cargo las acciones relacionadas con derechos laborales. Para 2022 se reportó que 74 municipios se beneficiaron del programa de capacitación y divulgación en materia de derechos fundamentales del trabajo, dialogo social, y trabajo (indicador A.102). Durante la misma vigencia, el

Ministerio intervino 55 municipios con la inspección móvil del trabajo en áreas rurales, realizando actividades como la sensibilización y capacitación a estudiantes de bachillerato y miembros de las Juntas de Acción Comunal, y la realización de ferias de servicios de inspección, vigilancia y control, en las que se da a conocer la oferta institucional del Sector Trabajo (indicador A.105). Por la ausencia de reporte desde 2021, no es posible identificar cuántos son los municipios intervenidos por las dos estrategias PDET (indicador A.102P y A.105P).

De la misma manera, los indicadores “Municipios con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral” (A.103) y “Municipios PDET con trabajadores y trabajadoras agrarios y empresas beneficiados del programa de fomento a la cultura de la formalización laboral” (A.103P) no cuentan con reporte desde 2021 y 2020, en su orden, a pesar de que su vigencia termina en 2026. En ese sentido, la Procuraduría advierte sobre la importancia de que el Ministerio del Trabajo realice los reportes respectivos de todos los indicadores que tienen información desactualizada.

La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) tiene a su cargo las acciones relacionadas con la vinculación laboral. Durante 2022 se reporta que nueve municipios PDET contaron con la presencia de la red pública del Servicio Público de Empleo. En las jornadas se prestan los servicios de registro de hoja de vida, actualización de información en plataforma Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE), registro en el formulario de mentoría (orientación ocupacional), difusión de vacantes activas y postulación, promoción del servicio de empleo y emprendimiento (indicador A.106); en todo caso, el reporte solo se refiere a la gestión de las jornadas, no a sus resultados. En contraste, en el indicador A.351P, la entidad reporta que para 2022 se registraron 1.110 mujeres en la ruta de empleo, se realizaron 671 acciones de orientación laboral a mujeres y, finalmente, se lograron 145 colocaciones a mujeres.

11. Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER)

El Ministerio de Educación adoptó el Plan Nacional Especial de Educación Rural (PNER) en 2021, por medio de la Resolución interna No. 21598. El PNER busca “fortalecer en la ruralidad la atención integral a la primera infancia y las condiciones para que niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos cumplan trayectorias educativas con calidad y pertinencia bajo una perspectiva de integralidad” (MinEducación, 2021). Este plan registró un porcentaje de avance en el SIPO para 2022 de 25,06 %, lo que representa una disminución de 45 puntos porcentuales respecto de lo registrado en SIPO frente a la vigencia 2021 (70,86 %).

El PNER se estructura en cinco componentes y 21 estrategias, en 2022 dichos componentes registraron el siguiente nivel de avance en SIIPO:

- I. Atención integral a la primera infancia: 100 %.
- II. Estrategias educativas de calidad desde la educación preescolar hasta la media: 81 %.
- III. Acogida, bienestar y permanencia para la educación en zonas rurales: 100 %.
- IV. Apuesta por una educación superior rural incluyente y de calidad: 100 %.
- V. Fortalecimiento interinstitucional, intersectorialidad y alianzas: 100 %.

En cuanto a los indicadores del PMI que miden el nivel de avance de las acciones contempladas en el PNER, de acuerdo con el reporte del SIIPO, uno de ellos es de género, tres tienen el propósito de hacer seguimiento a su implementación, dos corresponden a metas trazadoras, 10 tienen clasificación PDET y 16 son temáticos⁸⁹, para un total de 32 indicadores.

En el PMI, los 16 indicadores temáticos se vinculan con las estrategias del PNER así:

Tabla 21. Relación entre estrategias e indicadores temáticos del PNER

Estrategia	Indicadores asociados
1.4.1. Atención Integral a la Primera Infancia	A.38
1.4.2. Calidad y pertinencia en la educación rural	A.350, A.40, A.42, A.45
1.4.3. Cobertura de educación rural para preescolar, básica y media	A.450, A.49, A.54, A.57
1.4.5. Fortalecimiento de la educación técnica, tecnológica y universitaria en zonas rurales	A.451, A.61, A.62
1.4.7. Eliminación del analfabetismo	A.447, A.64

⁸⁹ Dos de estos indicadores se vinculan a otros puntos del Acuerdo de Paz, específicamente a los puntos 2 y 4, estos son “Porcentaje de establecimientos educativos que cuentan con referentes de formación para la ciudadanía implementados” (B.424) el cual ya finalizó su ejecución y “Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito” (D.277).

Estrategia	Indicadores asociados
2.2.4. Garantías para la convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización	B.424
4.1.7. Atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos	D.277

Nota: Elaboración propia basada en información de SIPO, (2023).

De acuerdo con la información reportada en el SIPO, cuatro indicadores registran porcentaje de avance para la vigencia 2022, así:

- I. “Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales” (A.450) con el 100 %.
- II. “Sedes rurales construidas y/o mejoradas” (A.49) con el 90,72 %.
- III. “Secretarías de Educación Certificadas con alimentación escolar rural contratada” (A.54) con el 100 %.
- IV. “Porcentaje de Secretarías de Educación Certificadas con transporte escolar rural contratado que cumpla con la normatividad” (A.57) con el 86,32 %.

En contraste con el porcentaje de avance registrado en la vigencia 2021, se identifica que dos indicadores mantuvieron su porcentaje de avance, mientras que uno disminuyó y otro aumentó en 2022.

Los principales avances de estos indicadores en 2022 se relacionan con:

- Cumplimiento con el 100 % de la transferencia de recursos por concepto de Calidad Gratuidad, a través del cual los 5.719 establecimientos educativos oficiales en las zonas rurales del país cuentan con los recursos necesarios para financiar los costos relacionados con la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios de 2.159.667 estudiantes. Los giros se hicieron a los Fondos de Servicios Educativos a través de cinco resoluciones⁹⁰ en 2022.
- Construcción y/o mejoramiento de 2.767 sedes educativas rurales en 281 municipios y 31 departamentos para septiembre de 2022. Correspondiendo

⁹⁰ Resolución 09312 de mayo de 2022, Resolución No. 16480 del 18 de agosto de 2022, Resolución 17858 de septiembre 12 de 2022, Resolución No. 21829 del 15 de noviembre 2022 y Resolución 23727 del 16 de diciembre 2022.

332 a obras de infraestructura educativa y 2.435 son sedes que recibieron dotación⁹¹.

- 1.987.368 estudiantes fueron beneficiados en 2022 por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) en 95 Entidades Territoriales Certificadas con sedes educativas en zonas rurales.
- 247.448 estudiantes beneficiados del servicio de transporte escolar rural de acuerdo con la normativa vigente. En el primer trimestre de 2023, 24 Entidades Territoriales Certificadas contrataron el transporte escolar, con lo cual se beneficia a 76.257 estudiantes de zonas rurales.

De los 12 indicadores que no registran porcentaje de avance en el SIPO, solamente uno de ellos tiene año fin anterior a 2022, por lo que se hace un llamado para que las entidades que tienen a cargo la implementación de los 11 indicadores restantes se pongan al día con el reporte de la información pertinente en el SIPO. Preocupan especialmente los indicadores “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42) y “Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población rural más pobre, incluyendo personas con discapacidad” (A.61), cuyos últimos reportes en el sistema datan de 2018 y 2021, respectivamente.

En cuanto a los 10 indicadores con clasificación PDET, dos registran porcentaje de avance en el SIPO para la vigencia 2022: “Porcentaje de matrículas con gratuidad en establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET” (A.450P), que reporta un avance del 100 %, y “Sedes rurales construidas y/o mejoradas en municipios PDET” (A.49P), que también registra un 100 % de avance. En comparación con la vigencia 2021, estos indicadores mantuvieron sus porcentajes de avance.

En cuanto a los avances de estos indicadores, registrados en SIPO, se resalta:

- 100% de la transferencia de recursos por concepto de Calidad Gratuidad 2022 cumplida, con lo que se garantiza la financiación de los derechos académicos y servicios complementarios a 565.739 estudiantes en 1.876 establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET.
- Construcción y/o mejoramiento de 1.110 sedes educativas rurales en 96 municipios PDET, 126 sedes corresponden a obras de infraestructura educativa y 984 sedes fueron beneficiarias de dotaciones.

⁹¹ Con mobiliario escolar, menaje cocina - comedor y/o elementos de residencias escolares.

Los ocho indicadores con clasificación PDET que no registran porcentaje de avance en 2022 se encuentran vigentes, por lo que se considera necesario que las entidades que tienen a su cargo el reporte envíen la información pertinente al DNP, de manera que se visibilice en el SIPO. Al igual que los indicadores temáticos, los indicadores “Porcentaje de establecimientos educativos oficiales en zonas rurales de municipios PDET con dotación gratuita de material pedagógico (útiles y textos) pertinente” (A.42P) y “Becas con créditos condonables en educación técnica, tecnológica y universitaria otorgadas a la población de municipios PDET, incluyendo personas con discapacidad” (A.61P) no se han actualizado en SIPO desde 2018 y 2021, de forma respectiva. Adicionalmente, el último reporte del indicador “Personas mayores de 15 años alfabetizadas en las zonas rurales de municipios PDET” (A.64P) corresponde a la vigencia 2021.

12. Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural (PNVSR)

El déficit habitacional en Colombia a 2022 se ubicó en 30,4 %, del cual el 7,3 % atañe al déficit cuantitativo y el 23,1 % al déficit cualitativo. Discriminado por áreas, a nivel urbano se ubicó en 20,5 % (3,4 % cuantitativo y el 17,1 % cualitativo) y en las áreas rurales dispersas el déficit fue del 65,5 % (21,2 % cuantitativo y el 44,3 % cualitativo) (MinVivienda, 2023).

A nivel regional, los departamentos que más presentan déficit habitacional son: Vichada (94,2 %), Vaupés (91,3 %), Guainía (87 %), Chocó (84,3 %) y San Andrés Islas (79,8 %). Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se presentan los avances, rezagos, cumplimiento en las metas del CONPES 4031 de 2021, del PND 2018 – 2022 y las políticas del Gobierno nacional para reducir el déficit habitacional para la población general, y especialmente a la población víctima por desplazamiento forzado del conflicto armado.

Cabe recordar que el presente plan fue adoptado por el Minvivienda mediante la Resolución No. 410 del 02 de agosto de 2021. Es importante resaltar que tiene dos baterías de indicadores en SIPO, en razón a que tuvo un cambio de competencias con la expedición de la Ley 1955 de 2019 del PND 2018-2022(artículo 255), en el cual se le pasó la ejecución de la política de vivienda rural del MinAgricultura al MinVivienda. No obstante, la ejecución de los subsidios asignados hasta el 2019 son responsabilidad de la cartera ministerial de agricultura.

El MinAgricultura tuvo a cargo la implementación del plan los años 2018 y 2019, en los que realizó la asignación de 12.619 subsidios (MinAgricultura, 2023b). No obstante, en las metas del Plan registradas en el SIPO se propuso la entrega hasta el 2022, de 68.371 soluciones de vivienda, de las cuales, a marzo de 2023, se han entregado 24.243 soluciones de vivienda.

Lo anterior evidencia rezagos en la política desde el 2012. Según el Ministerio en su reporte cualitativo, las principales dificultades en la entrega de viviendas rurales nuevas han sido: I) la concentración de procesos de contratación; II) aumento de costos iniciales en insumos como el hierro y el acero, que ocasiona que en algunos proyectos no se cuente con el respectivo cierre financiero; III) problemas de orden público; IV) dificultad en el cumplimiento de las órdenes emitidas en los distintos fallos judiciales (predios sin viabilidad técnica y demoras en los pronunciamientos por parte de los juzgados); V) incumplimiento por parte de los municipios sobre las contrapartidas para el transporte; VI) valor fijo del subsidio, que no permite contemplar las condiciones necesarias en transporte de materiales en zonas muy apartadas de intervención (ej. San Andrés, Pacífico Nariñense, etc.); VII) procesos de emergencia sanitaria emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; y, VIII) zonas con afectaciones por ola invernal.

Tabla 22. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Min Agricultura

Indicador	Meta	Avance	%	Asignados 2018- 2019	Entregados de los asignados en 2018 - 2019
A.67.1“Viviendas nuevas entregadas	37.163	16.812*	45,24 %	5.723	318**
A.67P.1“Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET”	12.182	5.440*	44,66 %	2.913	100**
A.66.1” Viviendas mejoradas entregadas	13.939	1.650*	11,84 %	6.805	18**
A.66P.1“Viviendas mejoradas entregadas en municipios PDET”	5.087	341*	6,70 %	3.227	0
Total, soluciones de vivienda	68.371	24.243	35,45 %	12.528	436

*viviendas nuevas y mejoradas entregadas de subsidios adjudicados en vigencias anteriores a 2018

** viviendas nuevas y mejoradas entregadas de subsidios asignados en 2018 y 2019

Nota. Elaboración propia basada en información de SIIPO, (2023).

Como ya se mencionó, según el reporte del SIIPO para los anteriores indicadores, los avances corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores a 2018, en donde se inició la implementación del Acuerdo de Paz, lo que refleja que las metas y el cumplimiento se dan con ocasión de las entregas de soluciones de vivienda que se venían realizando por el Ministerio de los programas de vivienda anteriores, sin reflejar el estado real de los subsidios que se asignaron en 2018 y 2019, desde que se firmó el Acuerdo de Paz.

Según lo informado por MinAgricultura (2023b), las cifras reportadas no coinciden con las entregadas en el anterior informe, en donde se daba cuenta de 5.805 subsidios asignados para viviendas nuevas, y 475 entregadas, 171 de éstas

en municipios PDET. Además, se reportaban que, de estos subsidios, 6.814 eran para entrega de viviendas mejoradas y 250 para construidas, de las cuales 69 están ubicadas en municipios PDET.

De las asignaciones de los subsidios, mediante las resoluciones No. 178 del 19 de abril de 2018 y 126 del 12 de abril de 2019, que fue ejecutada por el MinAgricultura a través de Fiduagraria, se puede establecer que la entrega de los subsidios es baja teniendo en cuenta que han pasado cuatro años desde su asignación. Lo anterior evidencia notorios rezagos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en la entrega de las soluciones de vivienda otorgadas en estas vigencias, que en su mayoría son a población víctima. Además, se advierte que en los reportes cualitativos del SIIPO no se incluyen las soluciones de vivienda entregadas como resultado de los subsidios asignados en el 2018 y 2019, sino de las ejecutadas por el Banco Agrario.

Igualmente, es relevante anotar que, sobre indexación de los subsidios familiar de vivienda de interés social y prioritario rural de las vigencias 2000 al 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026, en su artículo 239, establece que los subsidios que no han culminado la fase de obra a la entrada en vigencia de la presente ley; y su monto será actualizado al valor del subsidio máximo establecido por el MinVivienda en el artículo 2.1.10.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015, o cualquier disposición que lo sustituya, modifique o derogue.

Ahora bien, en el marco de la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural a cargo del MinVivienda, se adoptó el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural mediante la Resolución No. 410 del 02 de agosto de 2021.

De acuerdo con lo informado por el MinVivienda (2023) se identificaron avances en la implementación del plan, así:

- Respecto a la metodología de focalización de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda rural –SFVR, se reglamentó en el título 10 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, adoptada mediante la Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020, en su artículo 4o. Se creó el índice de focalización de vivienda rural – IFV, a partir de 3 dimensiones: I) socioeconómica; II) poblacional; y, III) productiva⁹². No obstante, el Ministerio aclara que

⁹² Tiene en cuenta la información estadística de IPM rural, déficit, porcentajes de población rural municipal, población étnica rural, de víctimas, valor agregado primario y de áreas agrícola y/o forestal municipal, que al agruparse arroja un puntaje numérico continuo entre cero y uno, para los municipios y áreas ni municipalizadas. Los que más se acercan a uno son los que mayor carencia y necesidad de atención, mientras los que se acercan a cero tienen menor prioridad.

mediante Resolución se pueden distribuir los recursos, sin dejar de lado la priorización de los municipios PDET, y donde se opere el programa de sustitución de cultivos.

- Después de realizar la focalización territorial, el Ministerio informa que, “se procede a la identificación de potenciales beneficiarios, a través de análisis de información primaria poblacional, recabada y sistematizada en bases de datos oficiales del Gobierno”. Al respecto, no se encuentra más información que refiera cuáles son estas bases de datos. Así mismo, expresa que, una vez se identifica el hogar, se le asigna un puntaje si cumple alguna de las variables establecidas⁹³. Adicionalmente, en la respuesta se detalla cual es el procedimiento para la asignación de subsidios a quienes se encuentran dentro de la Ruta de Reincorporación y ubicados en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación - AETCR”
- Se establece el modelo operativo para la construcción de VISR. El artículo 18 de la Resolución 0536 de 2020 determina que el programa de vivienda rural se desarrolla en ocho (8) etapas: 1. Focalización, 2. Postulación, 3. Análisis Espacial, 4. Habilitación, 5. Preconstrucción (o estudios integrales), 6. Asignación del subsidio, 7. Ejecución y entrega, y 8. Legalización. La etapa de asignación del subsidio solo se da cuando haya existido una adecuada focalización por parte del Ministerio. Una vez ejecutada la obra, procede en última instancia el pago de esta al ejecutor, con la certificación de la entrega y recibo a satisfacción.
- Se empiezan a hacer soluciones de VISR adaptables a las regiones y con un componente de saneamiento básico. La estrategia de “Diseño participativo integral”, que consiste en buscar como primera acción definir tipologías de vivienda a partir del diálogo social con comunidades, quedando atado a que “El alcance de las tipologías se soportará en un presupuesto general de obra incluyendo costos directos e indirectos, soportados en diseños técnicos y arquitectónicos a nivel de anteproyecto, deberán servir de referencia para apoyar a la etapa de preconstrucción y diálogo social, resguardando siempre el cierre financiero de los proyectos.”
- Estrategia de relacionamiento y modelo de acompañamiento social para el desarrollo de proyectos de VISR que promueve, en mayor o menor medida, estrategias o acciones relacionadas con la participación, la articulación institucional, el control social, el fortalecimiento de las capacidades y mecanismos de atención a quejas y reclamos, guiado en todos los casos por

⁹³ Jefe de hogar mujer, con discapacidad, falencias en acceso a agua, si presenta analfabetismo, pertenecen a población étnica, si hay adulto mayor, hogar monoparental, con niños menores de años, entre otras.

el enfoque diferencial y de género. Cabe aclarar que, para la Política Pública de Vivienda Rural, una vivienda digna es aquella que es saludable, segura y sostenible; cuyo diseño espacial es funcional, y, va acorde tanto a las necesidades de los beneficiarios como a sus prácticas socioculturales y productivas.

- Acciones para la prestación de asistencia técnica y articulación interinstitucional que brinda la Dirección de Vivienda Rural (DVR), enfocada en materializar las viviendas nuevas de la contrapartida del programa “Mi Casa en el Campo”, las cuales estarían financiadas con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para prestar una adecuada asistencia técnica, se cuenta con la guía de diagnóstico integral y estructuración técnica, la cual se socializa con las entidades territoriales que requieren estructurar proyectos de vivienda rural para materializar la contrapartida del programa “Mi Casa en el Campo.”
- Diseño de un sistema de información, seguimiento y gestión del conocimiento de subsidio familiar de vivienda que cuenta con los siguientes módulos: I) convocatoria; II) firma de convenio; III) postulación hogares; IV) actualización de estado; V) cierre; VI) pagos; VII) legalización; VIII) ejecución y seguimiento; IX) crear contrato; y, X) subsanación. El MVCT se encuentra trabajando en el desarrollo de la segunda fase del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda, que abordará de manera más amplia todos los procesos que conlleva a la asignación y seguimiento de subsidios de vivienda en el componente rural y urbano.

El MinVivienda concluye que, en atención a este proceso que se ha surtido con el cambio de competencias, a la fecha los resultados de los indicadores referidos en la plataforma SIIPO a su cargo para el año 2022, son los siguientes:

Tabla 23. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural a nivel nacional – Minvivienda

Indicador	Meta 2022	Avance 2022	%	Meta 2023	Avance 2023	%
A.67.2 “Viviendas nuevas entregadas “	6.415	309	4.82	2.644	0	0
A.67P.2 “Viviendas nuevas entregadas en municipios PDET”	0	0	0	2.644	0	0
A.66.2 “Viviendas mejoradas entregadas”	12.883	87	0.68	2.131	70	3,28 %
A.66P.2 “Viviendas mejoradas	6.508	49	0.75	2.131	0	0

Indicador	Meta 2022	Avance 2022	%	Meta 2023	Avance 2023	%
entregadas en municipios PDET”						
Total, soluciones de vivienda	25.806	445	1,72 %	9.550	70	1,46 %

Nota. Elaboración propia basada en información de SIPO, (2023).

No obstante, una vez revisado el reporte cualitativo de cumplimiento realizado por el MinVivienda para las vigencias 2022 y 2023, y verificados los anexos relacionados en SIPO, se evidencia un total de 595 soluciones de vivienda entregadas, que difiere del reporte cuantitativo de 515. Además, en estos anexos se detalla cómo se dio el cumplimiento a los compromisos adquiridos en los siguientes convenios interadministrativos:

Tabla 24. Subsidios asignados y entregados de Vivienda de Interés Social Rural

Convenio	Viviendas nuevas y mejoramientos Entregados 2022	Viviendas nuevas y mejoramientos Entregados 2023
Convenio No. 007 de 2021 suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda y la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas aledañas NASA KIWE - compromisos étnicos adquiridos por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	130	36
Convenio No. 4137 de 2021 con Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Fonvivienda que tiene como objeto de aplicar la ley 1448 de 2011 y 1077 de 2015 a lo que se refiere a las medidas de restitución en materia de vivienda a las víctimas del conflicto armado	30	35
Convenios interadministrativos con Fonvivienda y entidades territoriales que se comprometen a llevar a cabo todas las acciones necesarias para la implementación y ejecución del Programa de Vivienda Rural, bajo la modalidad de vivienda nueva. “Vivienda Social Para El Capo”	149	215
Total sobre soluciones de vivienda	309	286

Nota. Elaboración propia basada en información de SIPO, (2023).

Con lo anterior, se evidencia que, desde el cambio de competencia, el MinVivienda ha entregado un total de 595 soluciones de vivienda en las vigencias 2022 y 2023, cifra que resulta baja, frente a la necesidad que existe en el territorio, además de que esta cifra de entregas mensuales, comparada con las vigencias anteriores a cargo del MinAgricultura y Banco Agrario, son también bajas, con el agravante que en 2020 y 2021 no hubo, y este rezago aún no se supera. Además,

llama la atención el escaso número de subsidios asignados y ejecutados para vivienda nueva en municipios PDET para 2022, situación que no es clara, pues, en el índice de focalización, este es un factor determinante para seleccionar a los beneficiarios.

Se advierte que, los subsidios se han focalizado en familias en condición de vulnerabilidad, víctimas del conflicto armado, comunidades étnicas y hogares con jefatura femenina, pero, aunque se puede evidenciar el número de entregas a las comunidades étnicas en cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), no es posible identificar la cantidad entregados a población víctima.

13. Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT)

El Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación (PNAT), fue adoptado mediante Resolución interna No. 132 de 2022 a cargo de MinAgricultura. Su objetivo general es fortalecer las capacidades productivas de los productores agrarios, trabajadores rurales y de la economía campesina, familiar y comunitaria, a través del desarrollo de sus proyectos productivos y la innovación tecnológica para la prestación del servicio público de extensión agropecuario y otras herramientas.

El PNAT se compone de cinco estrategias y 31 actividades para su implementación. Entre las estrategias se tienen: I) fortalecimiento de las capacidades de oferta y su potencial prestación del servicio público de extensión agropecuaria; II) acompañamiento en la planificación y formulación de los Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria (PDEA); III) mejoramiento del servicio de extensión agropecuaria con inclusión de criterios diferenciales; IV) coordinación con los entes territoriales para el acompañamiento en el seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de extensión agropecuaria; V) promoción y protección de semillas nativas; y, VI) agricultura con conservación en el enfoque del servicio de extensión agropecuaria.

Para la correspondiente medición de avance, se establecieron cuatro indicadores: dos temáticos, uno con enfoque PDET y otro con enfoque de género. Así pues, a partir de estos indicadores, se tiene un avance del 95 % para la vigencia 2022.

Con respecto al indicador sobre el porcentaje de productores en registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria (A.78), la ADR reporta un avance del 45,3 %, lo que significa que atendió a 249.345 usuarios de los 550.000 programados para el 2022. Para el primer trimestre de 2023, se cuenta con un reporte cualitativo sobre la presentación de 25 perfiles de proyectos de extensión agropecuaria que se

encuentran en evaluación por la ADR, para identificar cuántos productores se atenderán con el servicio público de extensión agropecuaria.

Así mismo, en relación con el indicador sobre la formulación de un plan de acción para la conservación, multiplicación, uso e intercambio de las semillas del agricultor implementado (A.82), a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), se reporta un cumplimiento del 100 % de lo establecido. Como avances cualitativos se desarrollan las siguientes actividades de este plan de acción: I) procesos de vinculación, evaluación y formación básica de pequeños productores; II) revisión y ajuste del modelo técnico de producción para las especies priorizadas y las especies promisorias; III) procesos de producción de semillas de calidad para capacitación de organizaciones; IV) programación de capacitación en producción de semillas y seguimiento fitosanitario a las parcelas de producción de semilla; V) procurar y ejercer el control técnico de la producción, intercambio y comercialización de semillas nativas de calidad; VI) procurar y ejercer el control técnico de la producción, intercambio y comercialización de semillas nativas de calidad; y, VII) control a la producción y uso de semillas producto de mejoramiento genético de Organismos Vivos Modificados (OVM).

En lo que respecta al cumplimiento del indicador con clasificación de enfoque de género, sobre “Porcentaje de productoras en el registro que reciben el servicio de extensión agropecuaria” (A.G.19), se reportó un cumplimiento del 24 % para la vigencia 2022, lo que significa que se atendieron a 60.911 mujeres, de 253.796 establecidas como meta.

14. Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

El análisis de este Plan se presenta en la sección sobre Acceso a la Tierra y Uso del Suelo, en razón a que sus componentes, estrategias y metas coinciden con lo abordado en el punto 1.1. del Acuerdo de Paz.

15. Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación (PNSGPA)

Este Plan fue adoptado mediante Resolución conjunta 213 del 13 de julio de 2022 entre MinAgricultura, MinSalud y MinComercio, y tiene por objetivo garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación de la población rural mediante el desarrollo de acciones intersectoriales, coordinadas y articuladas. En ese sentido, desarrolla acciones para implementar el “Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación”, a través de programas alimentarios y el apoyo y diversificación de las prácticas agroecológicas, la promoción y la consolidación de mercados locales y regionales.

Este instrumento estableció 20 indicadores de seguimiento a su implementación dentro del SIPO, en los que concurren como responsables las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con seis de ellos; seis de MinComercio; cuatro del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS); dos de Artesanías de Colombia; uno de la ADR; y, el otro restante de MinSalud. Es preciso destacar que, de los 20 indicadores, ocho son temáticos, siete tienen clasificación PDET y cinco corresponden directamente al Plan.

De igual forma, el PNSGPA contiene diez estrategias, las cuales se enlistan a continuación: I) asistencia técnica dirigida a los comités municipales y departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN); II) atención y prevención a la desnutrición infantil en los territorios rurales, mediante programas de nutrición a la primera infancia con enfoque diferencial y comunitario; III) fortalecimiento de las capacidades comerciales de los pequeños productores rurales y grupos étnicos; IV) fortalecimiento de las capacidades de participación ciudadana y control social en los territorios rurales, para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; V) garantizar el acceso a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada a la población rural; VI) implementación de alianzas productivas y acuerdos comerciales incluyentes y participativos con asistencia técnica; VII) implementar la Estrategia Nacional de Educación Alimentaria y Nutricional en territorios rurales para la promoción de hábitos alimentarios saludables, la recuperación de la memoria alimentaria y la gastronomía tradicional; VIII) implementar un sistema de seguimiento de la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación en la población rural; IX) mejoramiento de la infraestructura para la comercialización de los productos de las comunidades rurales; y, X) promoción de prácticas productivas agroecológicas con enfoque diferencial y territorial.

A partir de los indicadores y estrategias, para la vigencia 2022, se reportó un avance del 62,42 %, y del 65,05 % de las estrategias del Plan. De los 20 indicadores del Plan, 11 tienen reportes de avances del 2022 y primer trimestre de 2023, ocho no cuentan con avances para dicho periodo, y uno no tiene ficha técnica. Entre los principales avances y retos de implementación del Plan para el periodo de análisis, se encuentran:

- En el marco de la estrategia de atención y prevención de la desnutrición infantil, el ICBF reporta 8.449 cupos atendidos en municipios PDET en el 2022, y 158 para el primer trimestre 2023.
- Un avance del 84,8 % de los territorios priorizados para implementar planes de seguridad alimentaria y nutricional en el 2022. Ello corresponde a 10 planes departamentales, referentes a la línea de base de Amazonas, Caldas,

Caquetá, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Huila, Quindío, Archipiélago de San Andrés y Providencia, y Valle del Cauca.

- Un 100 % de cumplimiento de las solicitudes aprobadas para la construcción o rehabilitación de plazas de mercado o galerías municipales, a cargo del DPS.
- Un 100 % de avance del indicador relacionado con alianzas productivas y acuerdos comerciales implementados, dado que el instrumento generado por MinComercio denominado “Minicadenas Locales” permitió generar convenios con cuatro Cámaras de Comercio (Bogotá, Cartagena, Medellín y Putumayo) para el desarrollo de las mismas y fortalecer de sus capacidades.
- 1.904 organizaciones productoras con participación en el desarrollo de circuitos cortos apoyadas, a través del desarrollo de mercados campesinos, ruedas de negocio de compras públicas, ruedas de negocio privada y agroferias.

Planes no adoptados

1. Plan Nacional de Salud Rural (PNSR)

De acuerdo con la información presentada previamente, este plan se encuentra en cierre técnico y aún no ha sido adoptado. En el SIIPO se registra que el objetivo del PNSR es “hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud de las personas, familias y comunidades de las zonas rurales de Colombia, asegurando cobertura, acceso, oportunidad, y calidad de las atenciones en salud, con un enfoque territorial, étnico y de género, para así lograr mejores resultados en salud y cerrar la respectiva brecha urbano-rural”. Es importante señalar que se han reportado avances en la plataforma SIIPO del borrador de este Plan, pero este no ha sido aprobado en razón a que el mismo será ajustado con la Reforma a la Salud que se tramita en el Congreso de la República.

Con base en la información disponible en SIIPO, se identificó que el PNSR contempla cinco estrategias: I) aumentar la cobertura del aseguramiento en la zona rural; II) construcción e implementación de un Modelo Especial de Salud acorde a las características de población y territorios; III) diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación; IV) estrategias de priorización en salud pública para el posconflicto; y, V) fortalecimiento de la oferta de servicios de salud en el campo colombiano. Dichas estrategias, en la vigencia 2022, registran avances de 100 %, 60 %, 100 %, 72 % y 12 %, respectivamente.

De los 15 indicadores asociados al PNSR, de acuerdo con el SIIPO, seis son temáticos, cinco tienen clasificación PDET, dos son de género y dos tienen el propósito de hacer seguimiento a la implementación del PNSR. Persiste la situación mencionada en el Cuarto Informe sobre los indicadores “Sedes habilitadas con

servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo plan” (A.35), “Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local” (A.36) y sus respectivas versiones con clasificación PDET (A.35P y A.36P), puesto que para el periodo analizado aún no se registran las fichas técnicas correspondientes.

De los seis indicadores temáticos, dos registraron porcentaje de avance correspondiente a 2022; estos son el indicador “Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en territorios definidos en el respectivo plan” (A.34) y “Sistema de seguimiento y evaluación permanente para garantizar la calidad y oportunidad de la atención, implementado” (A.423), con progresos del 78,26 % y el 100 %, respectivamente. Sobre estos, con base en la información reportada se considera que los principales resultados son:

- En 2022 finalizaron 29 proyectos de construcción o mejoramiento de centros de salud, de los cuales dos corresponden a vehículos de atención extramural, dos de apoyo de infraestructura en salud, dos de dotación hospitalaria, tres mixtos, cinco de dotación de equipo médico y 16 de transporte asistencial. Dichos proyectos se ejecutaron en 21 municipios de 16 departamentos⁹⁴.
- En el primer trimestre finalizó la ejecución de 18 proyectos (uno mixto, cinco de infraestructura y 12 de dotación de equipo médico) en 13 municipios de 11 departamentos⁹⁵.
- 42 asistencias técnicas realizadas en lo corrido de 2022, con el fin de fortalecer las capacidades técnicas de las entidades territoriales que tuvieron municipios priorizados por el PNSR.

De los cinco indicadores con clasificación PDET, solamente el indicador “Porcentaje de centros de salud construidos o mejorados en municipios PDET” (A.34P) registró en el SIPO un porcentaje de avance (82,61 %) correspondiente a la vigencia 2022. Dicho porcentaje corresponde a la finalización de 23 proyectos financiados o cofinanciados que se encontraban en ejecución.

Articulación de los PNS y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

⁹⁴ Montelíbano (Córdoba), Inírida (Guainía), San Vicente del Caguán, Florencia, El Doncello (Caquetá), Santa Marta (Magdalena), Carepa, Caucasia, Chigorodó, Ituango, Necoclí, Remedios, San Pedro de Urabá, Vigía del Fuerte, Yondó (Antioquia), Puerto Asís (Putumayo), Quibdó (Chocó), Buenaventura (Valle del Cauca), Buenos Aires (Cauca), Olaya Herrera y San Andrés de Tumaco (Nariño).

⁹⁵ Bagadó, Vigía Del Fuerte (Antioquia), Maicao (La Guajira), Buenaventura (Valle del Cauca), Quibdó (Chocó), Inírida (Guainía), Tibú (Norte De Santander), Puerto Carreño (Vichada), Valledupar, San Juan del Cesar (Cesar), Puerto Caicedo (Putumayo), Florencia (Caquetá) y Tame (Arauca).

Frente a la alineación de la implementación de los 16 Planes Nacionales Sectoriales con el PND 2022-2026, según el DNP, se reportaron las siguientes apuestas:

- ❑ Acciones aceleradas para ejecutar los 16 PNS, a partir de una estrategia intersectorial de impacto territorial.
- ❑ Articulación de los PNS con los PDET, los Planes Integrales de Sustitución Desarrollo Alternativo y los Planes Integrales de Reparación Colectiva.
- ❑ Impulso acelerado para la formalización, regularización y adjudicación de la propiedad, con prioridad en la titulación en las áreas rurales.
- ❑ Articulación de los planes de educación, salud, vivienda, conectividad, vías y agua en los catalizadores y transformaciones del PND.
- ❑ Priorización de intervenciones a partir de un análisis de brechas, que demarque la ruta para la implementación de los PATR.
- ❑ Mayor participación de las comunidades en la implementación de los PATR.
- ❑ Identificación de iniciativas estratégicas por subregión, para optimizar el uso de los recursos.
- ❑ Prioridad de los PDET en estrategias de catastro, tierras, control a la deforestación, servicios sociales.
- ❑ Mejoras en el mecanismo de asignación de recursos del OCAD Paz.

Gráfica 2. Articulación PNS-PND 2022-2026

Articulación de los Planes Nacionales Sectoriales a partir de los catalizadores y transformaciones del PND 2022- 20226



Fuente, tomado de DNP 2023

Durante el primer semestre del 2023, la Procuraduría realizó dos reuniones de articulación con DNP para el seguimiento a la entrega y validación de los planes de acción 2023 de los 15 PNS adoptados a la fecha. Producto de este ejercicio, se

evidenció que, a 31 de mayo del 2023, seis planes presentaban rezago en la entrega y validación de sus planes de acción 2023, ya que, según el Decreto 1778 de 2020, en su artículo 2.2.1.4.2.1.4., “Las entidades que tengan bajo su responsabilidad un Plan Nacional Sectorial de la Reforma Rural Integral, deberán formular anualmente un plan de acción que permita evidenciar el avance de las líneas estratégicas del respectivo plan. Este plan de acción deberá formularse antes del primero de febrero de cada vigencia y publicarse en el SIPO antes del 15 de febrero del mismo periodo”. Los planes que presentaban rezago en las entregas fueron:

Tabla 25. PNS rezagados en la entrega de plan de acción 2023

Plan	Responsable
Alimentación	ICBF
Comercialización	MinAgricultura
G. Ingresos	MinAgricultura
Zonificación	MinAmbiente
Formalización	MinAmbiente
Asistencia Técnica	MinAmbiente

Nota. Elaboración propia basada en información del PNER, (2021).

Luego de una mesa de trabajo liderada por la Procuraduría y DNP con las entidades responsables, se logró la entrega para validación del DNP de los planes de acción 2023 anteriormente expuestos, excepto el de Alimentación (PNSGPA), ya que el ICBF no dio respuesta a la convocatoria. Así pues, se insta a las entidades responsables a cumplir con los tiempos de entrega el primer trimestre de cada año, ya que estos instrumentos de planeación son indispensables para la implementación anual de cada plan.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- 15 de los 16 PNS ya cuentan con acto administrativo de adopción, de los cuales dos de ellos fueron adoptados para el periodo de análisis del presente informe, uno de ellos lo fue en mayo de 2022, mientras que el otro en el mes de julio del mismo año.
- Según el DANE, la tasa de pobreza multidimensional para el año 2022 se situó en un 12,9 % a nivel nacional, mientras que en los centros poblados y áreas rurales dispersas alcanzó el 27,3 %, por lo que se redujo en 3.8 puntos porcentuales respecto al año 2021. Ello permitió un avance significativo del indicador del PMI sobre reducción en un 50 % del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural (A.MT.6).

- La proyección financiera para los 16 PNS suman un total de \$99,52 billones, destacándose los planes de Educación Rural y el de Vías para la Integración Regional, cuyos valores representan el 56,7 % del total de recursos proyectados.
- Se resaltan los porcentajes de avance del Plan de Economía Solidaria, Asistencia Técnica, Protección Social y Electrificación Rural, los cuales registran porcentajes superiores al 90 % para el periodo 2019 – 2022.
- Los PNS que registraron un menor nivel de avance fueron los de Vivienda Rural y Salud Rural con el 26,18 % y el 40,90 %, respectivamente.
- Sobre la comparación del cumplimiento de las metas establecidas por cada uno de los PNS en las vigencias 2021 y 2022, se destaca que el Plan de Vivienda Rural, que había registrado un cumplimiento del 0 % en 2021, experimentó un aumento notable, alcanzando un 27,29 % en 2022. El Plan de Formalización de la Propiedad Rural pasó del 47,47 % en 2021, al 62,03 %, mientras que el Plan de Comercialización Rural, que había alcanzado un avance del 100 % en 2021, disminuyó al 50 % en 2022.
- El Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) presenta avances relacionados con 227.899 nuevos usuarios con fuentes de financiación públicas y privadas, a corte 31 de marzo de 2023; 99.601 nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica para el 2022 y capacidad instalada de fuentes no convencionales de energía implementadas en las Zonas No Interconectadas correspondiente a 174,78 megavatios.
- El Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR) presenta avances en el periodo 2022 – marzo 2023, de los que sobresale el apoyo de MinTransporte a 80 municipios del país en asuntos de infraestructura vial acorde a los criterios ambientales construidos con MinAmbiente y las CAR, capacitación en la elaboración de los planes viales a 140 municipios, y avance de 111,3 kilómetros con respecto a la acción de mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias, de los cuales 27,95 Km se ubican en 24 municipios PDET.
- Otros avances importantes del PNVIR, se presentan, con el reporte acumulado de 21.209,21 Km intervenidos de malla vial con corte al 31 de marzo de 2023, y 133 JAC contratadas entre los años 2020 y 2022 en el marco de proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto.
- En la plataforma SIPO aún no se reportan avances para cada uno de los indicadores y estrategias establecidas en el PZA, a pesar de que se cuenta con los planes de acción de las vigencias 2022 y 2023.
- A partir de los resultados del Plan de Zonificación Ambiental en áreas PDET, 522.319 hectáreas que hacen parte de la franja de estabilización de la

frontera agrícola, permitirán habilitarse para adjudicar a campesinos sin tierra o regularizarse a quienes ocupan dichas áreas.

- Se destaca la definición de actividades dentro del Plan de Zonificación Ambiental, relacionadas con ejercicios de zonificación participativa en municipios de Caquetá y Guaviare, ejecutados por el Instituto Alexander Von Humboldt.
- Solo el 10 % de avance del programa de ampliación del inventario de áreas protegidas basado en el Plan de Zonificación Ambiental con figuras como áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y estrategias complementarias de conservación, nacionales y regionales.
- MinTIC sigue avanzando en la implementación del PNCR, mediante la implementación de las dos estrategias contempladas en el plan que se concretan a través de la ejecución de cinco iniciativas. En cuanto a la primera estrategia, se cuenta con un nivel de avance del 98,75 % de cumplimiento, a partir de la conexión de 1.108 cabeceras municipales a redes de internet de alta velocidad. Frente a la segunda estrategia, se registra un porcentaje de avance del 57,28 %, que corresponde a 366 soluciones de acceso comunitario a internet en municipios PDET.
- Persisten dificultades para que se amplíe la cobertura de conexión de cabeceras municipales a redes de internet de alta velocidad, particularmente en cabeceras municipales de Amazonas, Guainía, Vichada y Vaupés; precisamente algunas de ellas identificadas como zonas con las coberturas más bajas de internet fijo en el diagnóstico del PNCR.
- En relación con el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (PNRDECFC), no se había culminado la construcción de hectáreas de riego y drenaje en los municipios no PDET durante el 2022, toda vez que se presentaron demoras en la formulación, aprobación e implementación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR).
- Durante el primer trimestre de 2023, tampoco se finalizaron hectáreas de proyectos de adecuación intra-predial fuera de los distritos de adecuación de tierras del PNRDECFC.
- Se reportan, por parte de la ADR, bajos niveles de avance en relación con los indicadores relacionados con la construcción de hectáreas de riego y drenaje, en especial en los municipios PDET.
- En términos de organizaciones solidarias fortalecidas en capacidades productivas y administrativas, para 2022 se reportan 306 en 143 municipios, beneficiando directamente a 6.129 personas e indirectamente a 17.652 personas; de estos procesos, 76 se ubicaron en 32 municipios PDET,

beneficiando directamente a 1.660 personas e indirectamente a 4.336 personas.

- Se registra la planeación y ejecución de una acción interinstitucional para el fomento de organizaciones solidarias, como el convenio de cooperación interinstitucional No. CT-2022-000292 celebrado entre la UAEOS y el MinComercio.
- En términos generales, en el Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural (PNAPSB), no se evidencian avances cuantitativos que permitan medir el avance en materia de proyectos de soluciones tecnológicas apropiadas de acceso a agua, ni el potencial de personas beneficiarias.
- Los avances en materia de saneamiento básico en áreas rurales se relacionan con actividades de gestión, como asistencia técnica a los municipios y departamentos en la prestación de este servicio y en el cargue de los sistemas nacionales de reporte que dispone MinVivienda.
- Se observa un cumplimiento de 100 proyectos de desarrollo agropecuario y rural integral, que requieren de centro de acopio construidos o rehabilitados, del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.
- Se resalta el avance con respecto a la cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) que han permitido la creación o fortalecimiento de centros de acopio en zonas PDET.
- El PNER registró en la vigencia 2022 un avance de 25,06 % en el SIPO, lo que representa una disminución de 45 puntos porcentuales respecto de lo registrado en 2021, cuando el avance fue de 70,86 %.
- De los 16 indicadores temáticos del PNER, solamente cuatro registran un porcentaje de avance para la vigencia 2022. Los principales avances de dichos indicadores se relacionan con las matrículas con gratuidad en establecimientos educativos en zonas rurales, la construcción y/o mejoramiento a partir de la dotación de sedes educativas en zonas rurales, y la contratación del Programa de Alimentación Escolar y de transporte escolar que benefician a estudiantes en las zonas rurales.
- De los 10 indicadores con clasificación PDET, solo dos registran porcentaje de avance para 2022 en el SIPO, es así como los progresos de estos indicadores se relacionan con el cumplimiento del 100 % de las transferencias de recursos por concepto de gratuidad, así como la construcción y mejoramiento de sedes educativas rurales en 96 municipios PDET.
- Persiste la falta de adopción mediante acto administrativo del Plan Nacional de Salud Rural (PNSR), sin embargo, MinSalud reporta en el SIPO el

desarrollo de acciones dirigidas al cumplimiento del PNSR de facilitar el acceso a la salud en las zonas rurales del país.

- Los indicadores “Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en territorios definidos en el respectivo plan” (A.35), “Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local” (A.36), “Sedes habilitadas con servicio de telemedicina ubicadas en municipios PDET” (A.35P), y “Porcentaje de IPS con personal calificado, con permanencia y adecuado a la oferta local en municipios PDET” (A.36P) aún no cuentan con ficha técnica en el SIIPO.
- Revisados los indicadores del Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, se evidencia avance en la ejecución de ocho indicadores, cumpliendo con las metas establecidas para la vigencia 2022. Sin embargo, aún hay indicadores de la ADR (A.83 y A.83P) que no cuentan con la ficha técnica para la medición y carecen de avance en su implementación, teniendo en cuenta que este plan fue aprobado el 1° de septiembre del 2020.
- De los 12.619 subsidios asignados por MinAgricultura, mediante las resoluciones No. 178 del 19 de abril de 2018 y 126 del 12 de abril de 2019, y que la entidad encargada de su ejecución fue Fiduagraria, se pudo establecer que, a marzo de 2023, se han entregado 725 soluciones, es decir el 5,7 %, cifra que resulta baja, siendo que han pasado cuatro años desde su asignación.
- Se observa nuevamente en el reporte del SIIPO para los indicadores a cargo del MinAgricultura que los avances corresponden a subsidios asignados en vigencias anteriores a 2018, cuando se inició la implementación del Acuerdo de Paz, lo que refleja que las metas y el cumplimiento se dan con ocasión a las entregas de soluciones de vivienda que se venían realizando por el Ministerio de los programas de vivienda anteriores a cargo del Banco Agrario, sin reflejar el estado real de los subsidios que se asignaron en 2018 y 2019, a partir de la firma del Acuerdo de Paz.
- Se evidenció que, desde el cambio de competencia, el MinVivienda ha entregado un total de 595 soluciones de vivienda en las vigencias 2022 y 2023, cifra insuficiente, frente a la necesidad que existe en el territorio, además de que estas cifras de entregas mensuales comparadas con las vigencias anteriores a cargo del MinAgricultura y Banco Agrario, también se quedan cortas, con el agravante que en 2020 y 2021, no hubo, y este rezago aún no se supera.
- Se observan diferencias en los reportes que realiza el MinVivienda en el sistema SIIPO, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, para las vigencias 2022 y 2023, pues, una vez verificados los anexos relacionados en

SIIPO, se evidencia un total de 595 soluciones de vivienda entregadas, que difiere del reporte cuantitativo del indicador de 515.

Recomendaciones

Al Departamento Nacional de Planeación

- I. Fortalecer las medidas de seguimiento a las entidades responsables de reportar los avances físicos y financieros en cada uno de los PNS.

Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- II. Realizar reuniones periódicas con las entidades responsables de reportar los avances de los indicadores de cada uno de los PNS, de manera que se garanticen los informes cualitativos y cuantitativos correspondientes y dentro de los términos legales en el SIIPO.

Al Ministerio de Minas y Energía

- III. Articular el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER) con el objetivo general establecido en el PND 2022 – 2026, de conectar 145.000 usuarios desde la vigencia 2023 al 2026.
- IV. Actualizar el documento del Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), así como la estructuración de nuevos proyectos de acceso a energía eléctrica que aún no cuentan con este servicio, con énfasis en los municipios PDET, y la ajustes a los proyectos estructurados durante el 2022.

Al Ministerio de Transporte

- V. Fortalecer las estrategias que permitan resolver los rezagos en el cumplimiento de los indicadores del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), que sus avances se diversifiquen entre las regiones y no se concentren en pocas zonas del país.

Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- VI. Avanzar en los estudios pertinentes para habilitar, o no, parte de las franjas de estabilización que faciliten procesos de adjudicación de tierras, a partir de los resultados del Plan de Zonificación Ambiental.
- VII. Resolver la falta de reportes cualitativos y cuantitativos de cada uno de los indicadores y estrategias establecidas en los planes de acción del Plan de Zonificación Ambiental.
- VIII. Llevar a cabo actividades de gestión para la socialización del PZA y de articulación con otros instrumentos de planificación rural en territorio, así como ampliar la zonificación ambiental indicativa y participativa en áreas no PDET.

- IX. Avanzar en la zonificación a una escala cartográfica más amplia que la utilizada en el Plan de Zonificación Ambiental, de manera que en definitiva se garanticen los usos permitidos sobre dichas áreas, y pueda cumplir con sus propósitos, no solo en términos de ampliar el inventario de áreas protegidas ambientalmente, sino también en respuesta a las necesidades de titulación de tierras para la población campesina que habita o colinda con estas zonas.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- X. Fortalecer los espacios de articulación en la implementación del Plan de Zonificación Ambiental.

Al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

- XI. Avanzar en el cumplimiento del indicador “Porcentaje de cabeceras municipales conectadas a Internet de alta velocidad” (A.32) a partir del seguimiento a la solución de las dificultades que se han presentado en la ejecución de los proyectos Nacional de Fibra Óptica y Nacional de Conectividad de Alta Velocidad.

A la Agencia de Desarrollo Rural

- XII. Fortalecer las estrategias misionales orientadas a mejorar los reportes en materia de número de proyectos tipo de sistemas individuales de riego estructurados en municipios PDET, y sobre la rehabilitación de distritos de riego.
- XIII. Fortalecer la formulación y cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), los cuales permitirán avanzar en el mejoramiento y/o construcción o rehabilitación de centros de acopio en un número mayor de regiones del país.
- XIV. Elaborar las fichas técnicas de los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83) y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P), e iniciar su implementación, teniendo en cuenta que para la vigencia 2023 se tiene presupuesto para avanzar en el cumplimiento de estos.

A la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias

- XV. Fortalecer la focalización de la oferta en los municipios PDET, de los procesos de creación de organizaciones solidarias, en particular, las que son lideradas por mujeres.
- XVI. Adelantar en el SIPO los respectivos reportes de los indicadores y estrategias a su cargo, con respecto al Plan Nacional para la Promoción de la

Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- XVII. Fortalecer el programa en materia de proyectos sobre soluciones tecnológicas de acceso a agua, los cuales permitirán ampliar los porcentajes de avances de los indicadores temáticos del Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.
- XVIII. Resolver los rezagos de los reportes en materia de soluciones de agua potable y saneamiento básico en áreas rurales, ya sea en zonas PDET o no, una vez se cuente con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- XIX. Fortalecer las acciones para lograr la ejecución de los proyectos de vivienda en el corto plazo y, así, dar cumplimiento a las metas propuestas en el Plan, de manera prioritaria en los 120 municipios PDET focalizados.
- XX. Verificar las metas que se establecieron en el Plan, dado que aún se tienen importantes retos para hacer frente al alto déficit de vivienda que tiene la ruralidad.

Al Ministerio de Educación Nacional

- XXI. Realizar oportunamente en el SIIPO el reporte de los indicadores del PNER que se encuentran vigentes.

A las Entidades Territoriales Certificadas en educación

- XXII. Contratar los servicios de transporte y alimentación escolar rural, de manera oportuna, de acuerdo con la normativa vigente, para contribuir en la permanencia de las y los estudiantes de las zonas rurales en los establecimientos educativos y evitar su deserción.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- XXIII. Se reitera la recomendación de adoptar a través de acto administrativo el Plan Nacional de Salud Rural en virtud de lo informado a este Órgano de Control en 2022.

A la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural

- XXIV. Realizar articulación interinstitucional, con el objetivo de compartir información requerida entre las dos entidades para la caracterización de beneficiarios, número de hectáreas adjudicadas o para adjudicar, entre otros para avanzar en la ejecución de los indicadores “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de tierras con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83), y “Porcentaje de personas beneficiarias de distribución de

tierras en municipios PDET con recursos de capital semilla no reembolsables otorgados” (A.83P).

Al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

- XXV. Fortalecer las estrategias de difusión y acciones afirmativas para que más mujeres accedan a las Línea Especial de Crédito, en aras de contribuir a la disminución de las brechas de género en el acceso a la tierra y los proyectos productivos rurales.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- XXVI. Articular el reporte de información de los avances en el Plan Nacional de Vivienda, en su rendición de cuentas o informes de gestión, para facilitar la comprensión de los avances que se han tenido en materia de vivienda rural.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- XXVII. Fortalecer los procesos para ejecutar los proyectos de vivienda que se asignaron en el 2018 y 2019, que permita la entrega a los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda rural.

- XXVIII. Incluir en el avance de los indicadores del SIPO, las entregas que se hicieron de los subsidios asignados en el 2018 y 2019 (725 soluciones de vivienda), de acuerdo con respuesta entregada por esta entidad a la Procuraduría.

PUNTO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Descripción

La Participación política establecida en el punto dos del Acuerdo Final de Paz surge como respuesta a la necesidad de consolidar la pluralidad de pensamientos que permitan construir una democracia en la que se encuentren diferentes voces y opiniones. Es así como el espíritu del Acuerdo busca que se tenga en cuenta el criterio de quienes padecieron el conflicto durante tantos años, para que puedan contribuir efectivamente a la toma de decisiones dentro del Estado y superar en buena parte la exclusión social a la que ha estado sometida una parte de la población.

El punto dos está constituido por tres pilares fundamentales:

Primero, los 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. Este pilar es importante en la medida en que se establece un respaldo a las medidas que permiten ejercer la oposición en la política generando inclusión de los diferentes actores.

Adicionalmente, constituye un avance en la democracia representativa de diversos sectores e incluso de organizaciones de la sociedad civil, que hicieron parte del conflicto armado, ya sea en calidad de víctimas o de reincorporados.

Segundo, los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Los objetivos de este pilar buscaron empoderar a los ciudadanos para que dejaran de ver el Estado como inalcanzable y para tal fin se generaron procesos para facilitar el acceso a la información del Acuerdo de Paz, que a su vez permita a los ciudadanos formarse en cada uno de los puntos y darle capacidad para ejercer control y seguimiento a través de los mecanismos de participación.

Tercero, la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

Con este punto, el Acuerdo promovió acciones para generar una participación electoral equitativa, en territorios que no habían tenido antes una oportunidad continua de participación democrática. De esta manera, se busca que los ciudadanos que se encuentran en zonas de difícil acceso, alejadas y dispersas, puedan incidir en la posibilidad de elegir y ser elegidos.

El avance de estos tres pilares del Punto 2 se ejecuta a través de 17 estrategias y 86 indicadores.

En cuanto al balance de los indicadores, a partir de la información reportada en el SIIPO consultada en mayo de 2023, el Punto 2 del Acuerdo tiene 86

indicadores de seguimiento en el PMI, de los cuales 42 serán objeto de análisis en el presente capítulo⁹⁶, desagregados de la siguiente manera:

- 40 indicadores son temáticos y 2 corresponden a metas trazadoras.
- 33 indicadores (78,6 %) cuentan con reportes de avances en el SIIPO, de los cuales 32 son temáticos y 1 es una meta trazadora.
- 9 indicadores (21,4 %) no cuentan con reportes de avances en el SIIPO entre 2017 y mayo de 2023. De estos, 8 corresponden a indicadores temáticos y 1 es meta trazadora.
- 1 indicador (2,4 %) no cuenta con ficha técnica, correspondiente a un indicador temático.
- 2 indicadores (4,8 %) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

De forma adicional, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Punto, al igual que se presentan los avances reportados en el SIIPO por parte de las entidades responsables de cada indicador.

⁹⁶ El análisis de los 33 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 24 étnicos y 9 de género, se realizará en sus respectivos capítulos. Por otra parte, el análisis de los 11 indicadores relacionados el Punto 2.1.2 de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política, será desarrollado en el capítulo Fin del Conflicto.

Garantías para el ejercicio de la política

Las garantías para el ejercicio pleno de la participación política en oposición son fundamentales para la construcción de paz; lo anterior, a causa de la histórica relación entre el conflicto armado y la exclusión política que se ha generado en Colombia (CEV, 2022d) .

Por lo anterior, el Acuerdo de Paz, en su pilar 2.1, propuso una adecuación normativa e institucional con el objetivo de dignificar y salvaguardar el ejercicio de derechos y libertades políticas de las organizaciones declaradas en oposición, promoviendo el respeto y la no estigmatización, y protegiendo su pensamiento y opinión (Procuraduría y FIP, 2020); lo anterior, bajo el entendido de que este ejercicio pleno de participación política no se limita exclusivamente al sistema electoral, sino a la generación de espacios democráticos y pluralistas dentro del Estado colombiano (Mesa de Conversaciones, 2016).

De tal forma, dando cumplimiento a los artículos 40 y 112 de la Constitución Política⁹⁷ y a los acuerdos de La Habana, en 2018 el Congreso de la República aprobó la Ley 1909 “Por medio de la cual se adopta el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”, dando cumplimiento al indicador B.122 del PMI, el cual trataba de la creación de una ley estatutaria con ese fin.

El párrafo del artículo 30 de esta Ley, dispuso que la Procuraduría debe presentar un informe al Congreso con un balance sobre el cumplimiento de los derechos establecidos en el Estatuto, razón por la cual este Órgano de Control ha radicado ante el legislativo cinco informes de seguimiento a los derechos establecidos en la Ley 1909 de 2018.

Estado de implementación

En el Cuarto⁹⁸ y Quinto⁹⁹ Informe de seguimiento al Estatuto de la Oposición Política, se presentaron los avances y desafíos, tanto de las entidades que tienen competencias en el cumplimiento de los derechos establecidos en el estatuto, como de las organizaciones políticas declaradas en oposición.

En ese Cuarto Informe, (Procuraduría, 2022b), se evidenció lo siguiente:

⁹⁷ Los cuales establecen los derechos de participación política de los ciudadanos, principalmente en escenarios de oposición

⁹⁸ Periodo de vigencia de análisis: marzo de 2021 – junio 2022.

⁹⁹ Periodo de vigencia de análisis: marzo de 2021 – junio 2022.

- Para el periodo de corte del informe, a nivel nacional siete organizaciones políticas se declararon en oposición, cinco en independencia y cinco de gobierno.
- Se realizaron 217 declaratorias a nivel departamental y 5.980 a nivel municipal; de estas últimas, 3.224 fueron de gobierno, 2.226 de independencia y 657 de oposición.
- El Estatuto de la Oposición Política no precisó la forma en que las organizaciones políticas con personería jurídica deben proceder frente a la presentación de la declaración política, en los casos donde ocurra vacancia absoluta o elecciones atípicas.
- Después de cuatro años de adoptado el Estatuto de la Oposición Política, el CNE aún no ha garantizado el derecho de las organizaciones políticas declaradas en oposición, a acceder a espacios adicionales en los medios de comunicación del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético, pues no se han solicitado y asignado los recursos.
- A nivel territorial, las organizaciones políticas declaradas en oposición tuvieron una mayor participación en el cargo de presidente en las mesas directivas, mientras que en la vigencia 2021, alcanzaron mayor participación en el cargo de primer vicepresidente.
- El CNE resolvió 13 acciones de protección relacionadas con los derechos a la participación en las mesas directivas de plenarias de las corporaciones públicas, el acceso a la información y documentación oficial, y acceso a medios de comunicación social del Estado. De estas, cuatro acciones de protección fueron resueltas a favor de la organización política.

Así mismo, en el citado período de análisis, se plantearon 13 recomendaciones con el fin de mejorar la implementación de las disposiciones consagradas en la Ley, que principalmente hicieron referencia a:

- Aclarar el procedimiento para la presentación de las declaraciones políticas, en los casos en que se presente vacancia absoluta o se realicen elecciones atípicas, dirigida al CNE, la cual fue reiterada posteriormente en el Quinto Informe.
- Contar con un registro estadístico del número de solicitudes realizadas por las organizaciones políticas declaradas en oposición, frente al derecho de acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales, dirigida al CNE y a RTVC.
- Cumplir con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1909, para garantizar la representación alterna entre hombres y mujeres en las mesas directivas de plenarias de corporaciones públicas de elección popular, dirigida a las organizaciones políticas.

- Atender los autos de subsanación proferidos por la autoridad electoral, con el fin de resolver las irregularidades que se evidencien en el trámite de admisión de la acción de protección, dirigida a las organizaciones políticas.
- Adoptar de manera oportuna las medidas presupuestales, de talento humano y logísticas que le permitan atender las solicitudes de protección que realicen las organizaciones políticas declaradas en oposición, dirigida a la UNP.

Entre tanto, en el Quinto Informe (Procuraduría, 2023), se pudieron determinar aspectos como:

- Con el cambio de Gobierno se presentó una reconfiguración de las fuerzas políticas a nivel nacional. De las 24 organizaciones políticas que contaban con personería jurídica, 14 se declararon de gobierno, cuatro de oposición y seis se declararon en independencia. Lo anterior significa que, en relación con el primer semestre de 2022, las organizaciones políticas declaradas de gobierno aumentaron en más del 100%, mientras que las organizaciones políticas declaradas en oposición disminuyeron.
- Aumentó el número de declaraciones políticas a nivel territorial respecto del primer semestre de 2022; se identificó que aumentaron las declaraciones de gobierno y oposición, mientras que disminuyeron las de independencia.
- La auditoría realizada por la firma Nexia y Asociados SAS, que tuvo el fin de evaluar y verificar el uso dado por parte de las organizaciones políticas a los recursos del Estado reconocidos y pagados por concepto de gastos de funcionamiento en las vigencias 2020 y 2021, arrojó que existe un incumplimiento reiterativo de los procedimientos administrativos y contables por parte de las organizaciones políticas que en dichas vigencias se 86 beneficiaron de la financiación adicional establecida en el artículo 12 de la Ley 1909 de 2018.
- En 2022 persistió la situación de no contarse con recursos del Presupuesto General de la Nación para asegurar la asignación de espacios adicionales en los medios de comunicación social del Estado y que hacen uso del espectro electromagnético por parte de las organizaciones políticas declaradas en oposición. Adicionalmente, en el anteproyecto de presupuesto del CNE para la vigencia 2023 tampoco fueron incorporados los recursos para garantizar el acceso a dichos espacios adicionales.
- La Comisión de Monitoreo creada en el artículo 16 de la Resolución 3134 de 2018 del CNE no ha desarrollado sus funciones, debido a que no se ha destinado un presupuesto para contratar los espacios en los canales de televisión que garanticen la participación de las organizaciones políticas, de acuerdo con la respuesta del CNE

- Se observan inconsistencias en la información reportada por las Asambleas departamentales y Concejos de ciudades capitales, sobre las declaraciones políticas de las organizaciones políticas que tienen asiento en dichas corporaciones, respecto de la información reportada por el CNE sobre las declaraciones políticas a nivel territorial.

En línea con lo anterior, se plantearon 19 recomendaciones, de las cuales se destacan las siguientes:

- Al CNE, incluir en su presupuesto una partida adicional, que permita dar cumplimiento al derecho de acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético.
- Al CNE, mejorar la comunicación con las corporaciones públicas de elección popular del nivel territorial, de modo que estas cuenten con información actualizada sobre las declaraciones políticas de las organizaciones políticas que tienen asiento en cada corporación.
- A las organizaciones políticas, especialmente aquellas que han recibido financiación adicional, acoger las recomendaciones de la auditoría, especialmente las que se relacionan con la reglamentación del proceso contable.
- A la Fiscalía General de la Nación, concluir el proceso de priorización de casos y, en consecuencia, en los siguientes meses, realizar el impulso de los casos priorizados, en virtud de lo establecido en la Resolución 1-017 de 2022.
- A la UNP, agilizar la ampliación del presupuesto y la planta de personal, para dar cobertura a la protección de líderes y lideresas sociales declarados en oposición.

Actualmente, la Procuraduría se encuentra en la elaboración del Sexto Informe, cuya vigencia de análisis comprenderá del 1 de enero al 30 de junio de 2023.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

El Acuerdo Final de Paz logró establecer que las organizaciones y movimientos sociales deben contar con un espacio para el ejercicio de la política, para lo cual requieren de garantías que permitan difundir su pensamiento sin sesgo alguno. De esta manera, podrán acceder a los medios de comunicación, contar con un marco legal regulatorio de la movilización y protesta pacífica, así como también un presupuesto participativo que les permita emprender acciones que se constituyan en la pluralidad de pensamiento que por décadas no fue tomada en cuenta en las grandes decisiones del Estado.

En la medida en que se logre ampliar la democracia participativa y se recoja el pensamiento de los ciudadanos, movimientos y organizaciones sociales, se podrá construir una sociedad más equitativa e incluyente.

Estado de implementación

El Indicador B.129, sobre la presentación del “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” a cargo del Ministerio del Interior, tiene un reporte en el SIPO con un cumplimiento del 100%.

Frente a lo anterior, la Procuraduría observa que, si bien el proyecto de ley fue presentado, no fue aprobado, que era el objetivo a alcanzar; y en su lugar, en la respuesta que emitió el Ministerio del Interior para la elaboración de este Informe, aseguró que “Durante el periodo mencionado con las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, se analiza que el proyecto ley de garantías y promoción de la participación ciudadana se encuentra para el respectivo análisis, verificación y finalización para la radicación del proyecto ante el Congreso de la República (sic)” (MinInterior, 2023b), con lo cual se corrobora que, no se ha logrado que ese proyecto sea una ley de la República.

A la fecha de cierre de este Informe, la Ley Estatutaria de Garantías y la Promoción de la Participación Ciudadana, y otras actividades que pueden realizar las organizaciones y movimientos sociales no existe, y ante esta realidad, la Procuraduría insiste en la necesidad de contar con esta norma, para el fortalecimiento de la democracia y la participación efectiva de las organizaciones y ciudadanos, tal como se advirtió el año anterior (Procuraduría, 2022c).

Igualmente, se observa que el indicador está registrado con corte a 31 de diciembre de 2017 y una fecha de última actualización del 26 de diciembre de 2019, lo cual evidencia que no se han registrado acciones posteriores a esta fecha, ni que por parte del Gobierno se tenga continuidad en el seguimiento, más allá de haber dado cumplimiento al requisito de presentar el proyecto de ley.

Ahora bien, al revisar el avance cualitativo del indicador, encontramos que asegura: “Está elaborado, se cumplió con todo el proceso. Se encuentra en revisión por la CSIVI para ser presentado”, sin que se tenga certeza de una fecha cierta o momento específico en que el proyecto de ley va a ser radicado y surta su trámite.

En cuanto al indicador sobre “medidas y normativa revisada que regula la movilización y la protesta pacífica, modificada según sea necesario” (B.135), a cargo del Ministerio del Interior, en el SIPO se reportó que se encuentra cumplido. No obstante, la Procuraduría considera que puede ser mejorado el proceso de

seguimiento, difusión y promoción del Decreto 003 de 2021, denominado "Estatuto de reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica", mediante el cual se establecen directrices para la actuación de las autoridades de Policía en sus funciones de garantía de derechos fundamentales, conservación de la convivencia ciudadana y el orden público en el marco de las manifestaciones públicas y pacífica.

El Ministerio del Interior asegura en su respuesta para la elaboración del presente informe que, durante el periodo comprendido entre el 2021 y el primer semestre de 2022, se estableció la estrategia denominada *Asesoría y Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales*, mediante la cual se hace seguimiento a la implementación del protocolo de protesta pacífica, y se desarrolla el proceso para la protección de los derechos. (MinInterior, 2023b)

Con esta herramienta, se busca el “fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades locales”, (MinInterior, 2023b) lo cual consistió en la realización de actividades mediante las cuales se transfiere conocimiento, tecnología, métodos o procedimientos en la implementación o desarrollo de un tema específico.

Sobre el desarrollo de estas jornadas, el Ministerio del Interior no entregó la información requerida por la Procuraduría, en cuanto a una caracterización de los actores que participaron, la cantidad de los mismos, la priorización de territorios y la verificación en la retroalimentación de la información ofrecida, limitándose a describir las asistencias técnicas ofrecidas en el año 2021 y primer semestre del 2022.

Igualmente, en la respuesta al requerimiento de la información sobre el balance de los resultados de la implementación del Decreto 003 de 2021, el Ministerio del Interior tampoco identificó acciones o un plan de trabajo para el segundo semestre de 2022 y la vigencia 2023.

La Procuraduría hace un llamado a este Ministerio, para que amplíe la cobertura territorial y grupos focales, en el desarrollo de la estrategia denominada *Asesoría y Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales*.

Es de señalar que, con amparo en el Decreto 003 de 2021, la Dirección General de la Policía Nacional, a través de la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023, expidió el “Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional”, que señala como objetivo reglamentar la actuación policial, en protección del ejercicio de las reuniones y manifestaciones públicas y pacíficas, frente a hechos violentos que puedan afectar el derecho a la protesta.

En esta Resolución, se dispone un cambio en la estructura del Escuadrón Móvil Antidisturbios -ESMAD-, que pasa a denominarse Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden -UNDMO- con un nuevo procedimiento de actuación, que incluye equipos de diálogo para la mediación en la resolución de los conflictos, en articulación con el Ministerio Público. Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil hicieron reparos dirigidos a que no se produjo una transformación integral de esta Unidad, que no contempló mecanismos de enfoque diferencial y de género y que no garantizó una amplia participación de la ciudadanía, como tampoco fueron acogidas todas las observaciones efectuadas¹⁰⁰.

Frente al indicador B.138, sobre el plan de capacitación técnica de trabajadores y trabajadoras de los medios comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado, con enfoque de género, el avance cualitativo reportado en el SIPO por parte del MinTIC relata que “En el primer trimestre de 2023, no se reporta avance concreto en la ejecución del indicador. Lo anterior, debido a que se ha venido trabajando en la reestructuración del programa, mediante el cual se da cumplimiento al indicador en mención”.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la meta de este indicador es anual, y que no hay más información en el SIPO sobre avances en esta vigencia, ni una respuesta por parte del Ministerio a los requerimientos de la Procuraduría, se hace un llamado para que, más allá de reportar una reestructuración, se pueda conocer cómo se está cumpliendo y cuál será su plan de acción para 2024.

En cuanto al indicador B.140 sobre los espacios transmitidos a través de los servicios de radio difusión sonora, a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al verificar su cumplimiento en el SIPO, la Procuraduría encontró que el Sistema de Medios Públicos RTVC, informa haber realizado la producción y emisión de los espacios destinados a la divulgación del trabajo de las Organizaciones Sociales y Movimientos Sociales, en el cual se incluye la participación de voceros de las regiones, organizaciones sociales, comunidades étnicas, campesinos y población vulnerable de los municipios del país, incluidos municipios PDET.

En este sentido, mencionan que, durante el primer trimestre de 2023, se generaron 20 espacios, que se emitieron mediante los servicios de radio difusión

¹⁰⁰ Tomado: <https://ddhhcolombia.org.co/2023/06/14/transformacion-esmad-no-fue-estructural/>

sonora, destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones y movimientos sociales.

Los contenidos presentados fueron abordados con invitados de: Antioquia, Bogotá D.C., Bolívar, Mesetas, Meta, Norte de Santander, Putumayo, Chocó, Huila, San Jacinto, Bolívar y Valle del Cauca.

No obstante, respecto a la información registrada en el avance cualitativo del indicador en el SIPO, la Procuraduría considera necesario que el MinTIC describa la caracterización de los beneficiarios que participaron de estos espacios, en relación con número y tipo de organizaciones involucradas, dado que lo mencionado es muy general, y conocer de igual forma cuál fue la priorización de territorios y grupos poblacionales.

Respecto al desarrollo del indicador B.141 a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en su avance cualitativo reportado en el SIPO, se informan acciones en el proceso de convocatoria para el concurso denominado Abre Cámara, con el que se busca entregar los “Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios”.

De acuerdo con el reporte cualitativo que el MinTIC registró en SIPO, se publicaron las condiciones de participación de la Convocatoria Abre Cámara¹⁰¹ y actualmente está en ejecución la primera etapa de la misma, con lo cual se evidencia que la entidad ha realizado gestiones para su cumplimiento, e informa, a través del reporte cualitativo de este indicador en SIPO, que mediante la Convocatoria se realizará el proceso de entrega de los estímulos asignados, por lo que su nivel de cumplimiento se encuentra en curso.

Por lo tanto, la Procuraduría considera necesario que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones avance en el desarrollo de la entrega de estímulos, explicando la manera en la que se socializó este plan.

En el caso del indicador B.142 que se refiere al Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, como una instancia de participación de la sociedad civil, no se registran avances en el SIPO para el periodo de análisis del presente Informe. Esto, en gran parte debido a la culminación del periodo de los consejeros elegidos y de la designación de algunos de sus miembros en el Gobierno nacional

¹⁰¹ El proceso de la convocatoria se encuentra alojado en: <https://www.mintic.gov.co/micrositios/convocatoriastv2023>.

y en el Congreso de la República, entre otros aspectos, lo que ha afectado su funcionamiento.

En virtud del Decreto 885 de 2017 que regula este tema, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) ejerce la secretaría técnica de esta instancia de participación ciudadana; y en desarrollo de esa función, el 24 de enero de 2023 se convocó a una reunión del Comité Nacional del Consejo Nacional de Paz, donde se presentó la nueva estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), poniendo en marcha la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) y eliminando la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC), cuyas funciones pasaron a dicha Unidad.

En esta reunión se puso en evidencia la inactividad de la instancia de participación, y, por ende, los escasos resultados de la misma. Por lo anterior, se propuso desde el Comité Nacional, reactivar el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC).

Como consecuencia de las propuestas, se delegó a la Unidad de Implementación la preparación del plenario para el primer semestre del 2023, que se llevó a cabo el día 11 de abril, en el que se presentó un balance de actividades y un plan de trabajo. Sin embargo, tal como lo señaló la Procuraduría en el Cuarto Informe y lo ratifica en el presente, se sigue incumpliendo con lo estipulado en los artículos 5º y 9º del Decreto 885 de 2017, referidos a la periodicidad con la que se debe reunir el CNPRC y el reemplazo de quienes ya cumplieron su periodo para el cual fueron elegidos.

La Procuraduría insta a la OACP, para dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto 885 de 2017 y reactivar las reuniones del plenario, así como también para que se defina lo más pronto posible los reemplazos de los consejeros de paz, quienes por razones del cumplimiento de su periodo o de su designación en el Gobierno nacional, ya no están en el CNPRC.

Ante la falta de reporte de avance en SIPO para la vigencia de análisis del presente informe en este indicador, se corrobora la necesidad de diseñar una estrategia que permita no solo avanzar en el funcionamiento del CNPRC con propuestas, metas e indicadores, sino también en una estrategia de articulación con los Consejos Territoriales de Paz, que son 722, según la Fundación Paz y Reconciliación, de los cuales 30 son departamentales, estando 29 activos y el del Meta inactivo; y 692 municipales en el 61,6% de los municipios del país, de los cuales 590 están activos, 88 inactivos y 14 por definir su estado. (Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia: avances y desafíos en la construcción de paz territorial)

Frente al indicador B.144, se tiene que, mediante el Decreto 1444 de 2022, se expidió la “Política Pública de Convivencia, Reconciliación, Tolerancia y No Estigmatización”, diseñada con asesoría del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”, a cargo del Ministerio del Interior.

Según informa el Ministerio (MinInterior, 2023b), desde ese momento, se han adelantado acciones tendientes a la socialización de la política pública en los siguientes departamentos: Casanare, Córdoba, Sucre, Bolívar y Valle del Cauca. Explica que para el primer trimestre de 2023 se tiene programados los departamentos de Caquetá, Tolima, Norte de Santander, Huila, Nariño, Chocó, Arauca y Cauca.

Este trabajo de socialización, según detalla el Ministerio, se viene adelantando con Pastoral Social – Cáritas Colombia y el programa ConPaz de Fortalecimiento a los Consejos Territoriales de Paz, dada la cercanía y el trabajo que han venido adelantando con los consejos territoriales.

Así mismo, en cada uno de los espacios se han adelantado talleres de recopilación de insumos para la construcción del Plan de Acción, para así dar cumplimiento a lo reglado por el mismo Decreto 1444 de 2022, de acuerdo con la respuesta dada por esta cartera al requerimiento de la Procuraduría (MinInterior, 2023d)

A continuación, se presentará el estado de implementación de los compromisos del PMI relacionados con la estrategia 2.2.5 control y veeduría ciudadana, a excepción de los relacionados con enfoque de género y étnico que se presentarán en las secciones correspondientes, tal como se indicó previamente.

El indicador “Sistema de rendición de cuentas con mecanismos de rendición de cuentas estipulados en el punto 6.1.5, diseñado e implementado” (B.133) del PMI registra avance del 100 % en el SIPO¹⁰². Teniendo en cuenta que para 2022 ya se encontraban en implementación tanto la capa nacional como la territorial, Función Pública verificó la publicación de los informes de rendición de cuentas en las páginas web de las entidades nacionales y municipios con compromisos vigentes en la implementación del Acuerdo de Paz, como también de la incorporación de los contenidos mínimos acordados en dichos informes.

Como resultado de dicha verificación, para la vigencia 2022 se identificó que:

¹⁰² El nivel de avance corresponde a la implementación de los cuatro hitos definidos en la ficha técnica del indicador, a saber: I) diseño de lineamientos de la capa nacional; II) diseño de lineamientos de la capa territorial; III) implementación de la capa nacional, y IV) implementación de la capa territorial.

- 40 entidades del orden nacional cuentan con compromisos vigentes frente a la implementación del Acuerdo de Paz, de las cuales:
 - 38 publicaron informes individuales de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz en sus páginas web¹⁰³.
 - 10 incluyeron información sobre las acciones y gestiones adelantadas frente a la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales.
 - 9 presentaron informes claros, concretos y ejemplares, a juicio de Función Pública.
- 132 municipios PDET, que corresponden al 77,6 %, publicaron el informe individual sobre la implementación de compromisos derivados del Acuerdo de Paz, en sus páginas web (Función Pública, 2023).

En comparación con la vigencia 2021, se observa que el número de entidades a nivel nacional que publicaron los informes de rendición de cuentas aumentó en 2022, pasando de 24 a 38; mientras que a nivel municipal el número disminuyó, a pesar del seguimiento especial realizado por Función Pública a 38 alcaldías que no publicaron los informes oportunamente.

En cuanto al contenido de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, según lo reportado en el SIPO, Función Pública realizó un análisis a partir del cual se identificaron logros y oportunidades de mejora. Dentro de los primeros se encuentran la apropiación de los formatos elaborados por Función Pública, la desagregación de información de beneficiarios de los proyectos y las claridades en el reporte de acuerdo con los indicadores del PMI; de otro lado, el principal reto está relacionado con la entrega de información adicional como anexos y tablas.

En materia de la “ruta de acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz”, Función Pública reportó las siguientes acciones en el SIPO: I) asistencia técnica personalizada; II) diseño de un taller estándar para la retroalimentación a las alcaldías, y III) realización de un taller el 23 de mayo de 2022 donde se presentó un balance de los informes de rendición de cuentas, que contó con la participación de 75 entidades del nivel nacional y territorial. Igualmente, se han diseñado y publicado periódicamente piezas gráficas dirigidas a las entidades con compromisos.

¹⁰³ No obstante, más del 75% de estas entidades tienen errores en sus informes individuales por lo que Función Pública considera que deben realizar algún ajuste ya sea en materia de publicación o de calidad en la información diligenciada.

De otro lado, en el primer trimestre de 2023, Función Pública, la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) expidieron la Circular Conjunta 100-002-2023, en la cual se imparten lineamientos para la rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz a las entidades nacionales y a los municipios PDET. Según informó Función Pública, dicha circular se socializó virtualmente con jefes de planeación y control interno de las entidades nacionales con compromisos en el PMI y los PNS, así como de las alcaldías de los municipios PDET; allí se presentaron los formatos de informes individuales y lineamientos para la construcción del plan de trabajo correspondiente a 2023 con las actividades dirigidas al cumplimiento de los compromisos del PMI.

En consideración a que la rendición de cuentas “se integra a los ejercicios de participación ciudadana en la gestión como un proceso que facilita la evaluación y control ciudadano en el ciclo de la política pública” (Función Pública, 2019), se resalta que, la circular en mención imparte lineamientos, no solo sobre la elaboración de los informes individuales de rendición de cuentas, sino también sobre su publicación y difusión¹⁰⁴. A propósito de lo anterior, se considera necesario monitorear las acciones que las entidades nacionales y las alcaldías hayan emprendido para dar a conocer esta información a la ciudadanía y, asimismo, identificar el impacto que ello tiene en el desarrollo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz; lo que contribuirá con el objetivo de “promover y fortalecer el control por parte de ciudadanos y ciudadanas y la democratización y mayor transparencia de la administración pública” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Teniendo en cuenta que, el porcentaje de alcaldías que publicaron informes individuales de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz disminuyó en la vigencia 2023, la Procuraduría exhorta al cumplimiento de esta obligación¹⁰⁵, así como de los lineamientos impartidos por ART, Función Pública y la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz en la Circular Conjunta 100-002-2023. En este sentido, se considera importante que Función Pública siga fortaleciendo la “ruta de acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los

¹⁰⁴ En los puntos I.5 y II. 7 de la Circular 100-002-2023 se imparten lineamientos a las entidades nacionales y alcaldías para divulgar los informes individuales de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz a la ciudadanía en general, a través de medios de diversos medios o canales de comunicación dentro de los cuales se encuentran espacios presenciales o virtuales en los cuales los grupos de valor puedan retroalimentar a las entidades sobre su gestión en el marco del Acuerdo de Paz.

¹⁰⁵ Establecida en el artículo 2.1.1.7.5.4 del Decreto 1081 de 2015.

informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz”, para obtener un mayor y mejor reporte.

Aunado a lo anterior, dado que en enero de 2024 se producirá el cambio de gobiernos regionales y locales, es menester que, en los lineamientos que el Gobierno nacional brinde a las entidades territoriales sobre los cierres de gobierno, se definan orientaciones respecto a la entrega de los informes individuales de rendición de cuentas a los nuevos mandatarios locales en los respectivos procesos de empalme territorial.

Frente a la articulación entre el SIPO y SIRCAP, Función Pública reportó la realización de una reunión con el DNP, con el fin de explorar oportunidades de interoperabilidad entre estos sistemas de información (Función Pública, 2023). Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo establece que “los mecanismos de rendición de cuentas y el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que adelanten las diferentes entidades del orden nacional, deberá utilizar la información dispuesta en el SIPO”, con lo cual se impulsa el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.1.7.5.4 del Decreto 1081 de 2015.

Respecto del indicador “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado” (B.152) del PMI, se mantiene un porcentaje de avance del 83,3 % en el SIPO, con un último reporte de avance cualitativo correspondiente al 31 de marzo de 2022.

En cuanto a los observatorios de transparencia, en el Cuarto Informe la Procuraduría recomendó a la Secretaría de Transparencia, socializar el Observatorio de Transparencia para municipios PDET que se encuentra en el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), esta recomendación fue parcialmente acogida. Frente a la implementación parcial de esta recomendación, la secretaría informó que, a pesar de concordar con la Procuraduría sobre la necesidad de brindar herramientas a los territorios señalados, su capacidad presupuestal y de personal es insuficiente para realizar esta socialización en los 170 municipios PDET (Secretaría de Transparencia, 2023a). Sin embargo, estableció una ruta de acción para implementar a través de las Comisiones Regionales de Moralización, que contempla cinco actividades a realizar entre mayo de 2023 y mayo de 2025¹⁰⁶.

Dadas las limitaciones planteadas por la Secretaría de Transparencia, pero también, la importancia de que las alcaldías, gobernaciones y la ciudadanía

¹⁰⁶ (I) Mapeo de actores; (II) Identificación de capacidades de acceso; (III) Planeación socialización PACO; (IV) Convocatoria, y (V) Desarrollo de la socialización.

conozcan la información que se encuentra en el Observatorio de Transparencia de municipios PDET, la Procuraduría considera necesario aunar esfuerzos con otras entidades que brindan asistencia técnica a entidades territoriales y ciudadanía en los municipios PDET, por ejemplo, la ART.

Sobre el funcionamiento de la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA), el MinInterior informó que nuevos observatorios y miembros se vincularon, y que la misma sesionó tres veces en plenaria durante la vigencia 2022 (MinInterior, 2023b). Por su parte, en el sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción se registra la realización de seis sesiones plenarias durante el periodo de análisis del presente informe¹⁰⁷. Luego de la revisión de las memorias disponibles en el sitio web, se observa que, en ninguna de las sesiones realizadas por esta red se hizo énfasis en el desarrollo de acciones de análisis y comprensión del fenómeno de la corrupción asociada a la implementación del Acuerdo de Paz. Ya que la información que manejan las entidades no coincide, la Procuraduría insta al MinInterior y a la Secretaría de Transparencia a la unificación de la información que se reporta respecto al cumplimiento de este indicador, en virtud de lo establecido en la metodología de medición en la ficha técnica del mismo.

En cuanto al plan de acción que RENOBA implementó en 2022¹⁰⁸, no se evidencia la definición de ninguna acción específica relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz o la manera como se incorpora en las actividades definidas. Para 2023, la Secretaría de Transparencia informó que se consolidaron cuatro líneas de trabajo¹⁰⁹. Si bien se incluye una línea relacionada con el enfoque de derechos humanos, tampoco es claro cómo se incorporan acciones y/o actividades que fortalezcan el control social y una mayor transparencia a la gestión pública, en el marco de la implementación del punto 2.2.5 del Acuerdo de Paz.

¹⁰⁷ Las cuales pueden ser encontradas en el siguiente enlace <http://anticorrupcion.gov.co/dialogar/renoba-2022>

¹⁰⁸ Este plan de acción contempla las siguientes actividades: (I) Tablero de control electoral; (II) Actividades de socialización y formación de la Ley 2195 de 2022; (III) Estudio presupuesto Universidades Públicas; (IV) Seguimiento a la contratación; (V) Estudio de responsabilidad de personas jurídicas, y (VI) Estrategia de transparencia en el sector eléctrico. La consulta fue realizada en: <http://anticorrupcion.gov.co/dialogar/Documents/Plan-de-accion-RENOBA-2022.pdf>

¹⁰⁹ (I) Calendario electoral para elecciones regionales 2023, seguimiento al presupuesto en campañas electorales, monitoreo y retroalimentación de mapas de Riesgos de Corrupción Electoral y constreñimiento al elector, desde la RENOBA; (II) Seguimiento y monitoreo de presupuesto a Universidades públicas; (III) Enfoque DD.HH. en casos de corrupción y acceso a la información en contratación pública, y (IV) Seguimiento a ODS relacionados adaptación al Cambio climático, protección al medioambiente (deforestación) y fenómenos asociados a corrupción.

Ya que el plan de acción de RENOBA se consolida en razón a las “mesas de trabajo, informes, investigaciones y boletines de los temas de su interés, o asociados con sus competencias” de los observatorios de transparencia que la integran (Secretaría de Transparencia, 2023b), se considera importante que, la Secretaría de Transparencia establezca la manera en la que el plan de acción de RENOBA 2023 promueve la conformación de observatorios de transparencia y anticorrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. En caso de que este enfoque no se haya incorporado, se requiere que la Secretaría de Transparencia defina las acciones y/o actividades que, en el plan de acción correspondiente a la vigencia 2024, se implementarán en este aspecto.

Respecto de las acciones que la Secretaría de Transparencia ha realizado para el fortalecimiento de veedurías ciudadanas, se reporta la articulación con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) alrededor del cumplimiento de los artículos 17 y 18 de la Ley 2195 de 2022. Específicamente, en cuanto a la figura del Contralor Estudiantil, se registró un ejercicio piloto bajo el cual se han realizado mesas de trabajo, formación en control social, veeduría ciudadana y rendición de cuentas (Secretaría de Transparencia, 2023b). Ya que este es un deber que asistirá a todas las instituciones públicas del país, se sugiere que, en la implementación del ejercicio piloto, se prioricen municipios PDET en los que se estén llevando a cabo ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.

Por otro lado, la Secretaría de Transparencia no reporta avances en la implementación de las disposiciones del parágrafo 5° del artículo 31 de la Ley 2195 de 2022¹¹⁰. Por esta razón, se requiere avanzar en el relacionamiento entre la Secretaría de Transparencia y la ART frente a la adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública en los municipios PDET en donde se deberá "prever el monitoreo específico respecto de los programas, proyectos y recursos derivados de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o en su momento la Hoja de Ruta Única que los incorpore" (Congreso de la República, 2022).

Frente a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, en el plan de acción de la vigencia 2022, el MinInterior definió tres ejes estratégicos relacionados a la implementación del indicador B.152. El primero de estos ejes estratégicos denominado “Desarrollo de Capacidades – Creación y fortalecimiento de veedurías ciudadanas” contempló cinco acciones, sobre las cuales el MinInterior reportó lo siguiente:

¹¹⁰ Según dicho parágrafo, la ART acompañará el proceso de adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública de los municipios PDET, para lo cual, contará con el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

- Dos asistencias técnicas realizadas a redes de veeduría apadrinadas (Boyacá y Chocó).
- 34 talleres de capacitación en control social a organizaciones sociales y veedurías, en donde fueron capacitadas 1.069 personas (762 mujeres, 301 hombres y seis personas con OSIGD).
- Implementación del módulo de control social en la Escuela Virtual de Participación, dentro del cual se capacitó a 665 personas¹¹¹.
- Actualización de la Guía de Control Social, como lineamiento para la conformación de veedurías ciudadanas y redes de veedurías (MinInterior, 2023b).

Para el primer trimestre de 2023, el MinInterior informó que “se han desarrollado 5 asistencias técnicas a la Red Institucional de Veedurías Ciudadanas (Chocó, Valle del Cauca y Boyacá)”, así como talleres dirigidos a funcionarios públicos de Bogotá y Tunja a propósito de la creación y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas (MinInterior, 2023b).

A pesar de que, el MinInterior informó acoger totalmente la recomendación del Cuarto Informe de ingresar en el SIPO las fichas técnicas pendientes de indicadores a su cargo, de manera que se tengan las claridades necesarias para su medición, así como los reportes cualitativos y cuantitativos periódicos para conocer y valorar su avance (MinInterior, 2023a), como se mencionó previamente, el último reporte de avance cualitativo del indicador B.152 en el SIPO data de marzo de 2022. Por lo anterior, se reitera la necesidad de que MinInterior actualice los reportes cualitativos y cuantitativos del indicador en mención, en donde, además de las acciones ejecutadas por el ministerio, se indiquen las realizadas por la Red de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV) frente a la implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas.

Durante el segundo semestre de 2022 y en continuidad al ejercicio desarrollado en 2021, la Procuraduría General de la Nación contó con el apoyo del Programa Gobernabilidad Responsable de USAID, con el fin de fortalecer su capacidad de apoyo a las veedurías ciudadanas y otras iniciativas de control social a la implementación del Acuerdo de Paz. Como resultado, se elaboró un diagnóstico de necesidades y brechas de los ejercicios de auditoría social de tres subregiones PDET¹¹², el cual hace parte de los anexos de este Informe, y que fue realizado con

¹¹¹ Información con corte al 15 de noviembre de 2022.

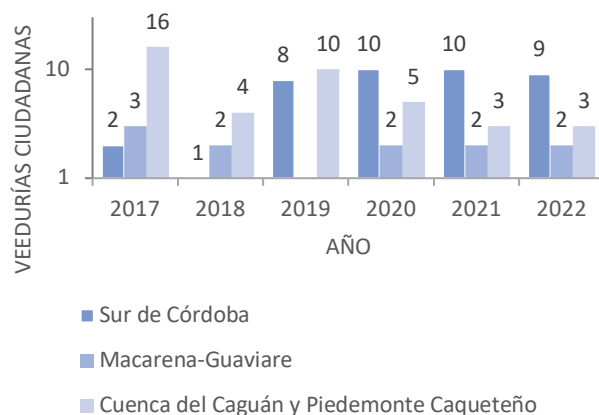
¹¹² Sur de Córdoba, Macarena-Guaviare, y Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, de los cuales se focalizaron 15 municipios: Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia en Córdoba; La Macarena, Mesetas, Puerto Rico, Uribe y Vistahermosa en el Meta; Florencia, Cartagena del Chairá, El Doncello, la Montañita y San Vicente del Caguán en Caquetá.

el enfoque de control ciudadano anticorrupción, bajo el cual se definieron las variables de caracterización con base en las siguientes dimensiones: I) acceso a la información pública; II) relacionamiento con la institucionalidad; y, III) pesos y contrapesos.

Como resultado de la caracterización, se identificó que, entre 2017 y 2022, se inscribieron 1.313 veedurías en las personerías, y tres ante Cámaras de Comercio en estas subregiones, de las cuales, solamente 92 (6,9 %) tuvieron por objeto hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz¹¹³. Asimismo, se estableció que, en estos territorios se desarrollan iniciativas que, a pesar de no estar registradas como veedurías ciudadanas, adelantan ejercicios de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz. Bajo esta categoría se encontró un total de 54 iniciativas (26 en Sur de Córdoba, 16 en Macarena-Guaviare y 12 en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño).

En cuanto al año de creación de las veedurías ciudadanas, el año con mayor número de veedurías constituidas en estas subregiones fue 2017, seguido por 2019. Sin embargo, a partir de 2019 se observa una disminución en el número de veedurías constituidas y registradas en estas subregiones. De otro lado, el año con un menor número de constitución y registro de veedurías ciudadanas fue 2018. Cabe mencionar que la subregión en donde se registra un menor número de veedurías constituidas es Macarena-Guaviare.

Gráfica 3. Año de constitución y registro de las veedurías

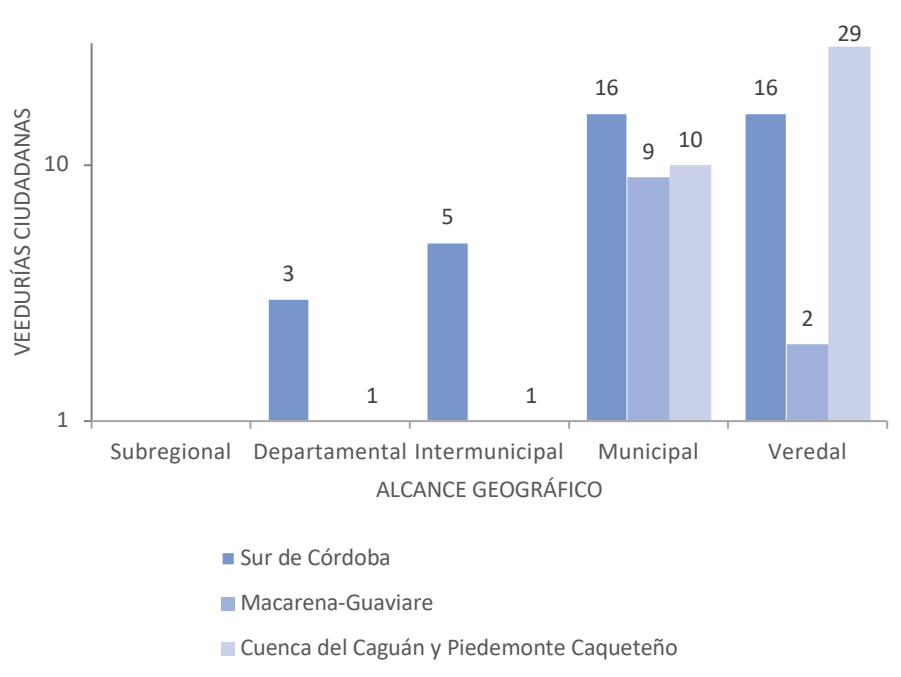


Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Procuraduría (2022a).

¹¹³ 40 en la subregión Sur de Córdoba, 11 en Macarena – Guaviare, y 41 en Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.

A propósito del alcance geográfico de las veedurías ciudadanas que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en estas subregiones, se identifica que su alcance geográfico es predominantemente veredal y municipal. Asimismo, destaca el caso de la subregión Sur de Córdoba, donde se registra un número mayor de veedurías ciudadanas con alcance departamental o intermunicipal, como se observa a continuación:

Gráfica 4. Alcance geográfico de las veedurías ciudadanas



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Procuraduría (2022a).

- Respecto de las temáticas sobre las cuales se hace control social a la implementación del Acuerdo de Paz en estas tres subregiones, se observa que:
- En el Sur de Córdoba estos ejercicios se concentran en asuntos relacionados con la infraestructura (vial, acueductos y alcantarillados, electricidad) o en pilares de los PDET (reconciliación y convivencia, salud rural).
- En Macarena-Guaviare hay una orientación hacia la implementación de los PDET, y en menor medida al desarrollo de proyectos y contratos de infraestructura vial y eléctrica, que a su vez se vinculan a la implementación de los PATR.
- En Caquetá también se hace énfasis en el seguimiento a la implementación de los PDET, puntualmente a la ejecución de iniciativas de infraestructura vial, principalmente asociadas a la construcción de placa-huellas.

De acuerdo con las dimensiones de análisis definidas, el diagnóstico identificó brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en las tres subregiones donde se llevó a cabo. En este sentido, se encontró que las principales brechas y necesidades en materia de acceso a la información son:

- Existen factores asociados al acceso a la información que limitan el ejercicio de control ciudadano: opacidad en la información, restricciones para el acceso a la información pública y bajo cumplimiento de los principios de transparencia activa y pasiva.
- En estas subregiones, las plataformas digitales y los grupos motor son considerados los principales mecanismos de publicación y divulgación de la información relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz.
- Es escasa la información sobre contratos y recursos dirigidos a la implementación del Acuerdo de Paz, a lo cual se suma un desconocimiento generalizado del SIPO.
- Las iniciativas de control ciudadano realizan solicitudes de información principalmente a través de derechos de petición escritos y verbales. Se identificaron menores niveles de respuesta cuando las solicitudes son realizadas por mujeres, personas con OSIGD, integrantes de grupos étnicos, jóvenes y cuando se trata de personas que no son afines políticamente a la administración.
- La información entregada a las veedurías es incompleta, tiene un alto uso de lenguaje técnico y no es clara.

De otro lado, se encontraron algunas limitaciones al desarrollo de ejercicios de control social relacionados con la institucionalidad:

- Limitado acceso y escasa socialización de los lineamientos de priorización de las iniciativas PDET, lo que ha dificultado la participación ciudadana en la priorización de sus iniciativas.
- Deficiencias en la comunicación entre comunidades, ejercicios de control ciudadano y la institucionalidad, cuando se terceriza la ejecución de los proyectos asociados a la implementación del Acuerdo de Paz.
- No es fácil distinguir qué proyectos se derivan de la implementación del Acuerdo de Paz y cuáles corresponden a la oferta estatal. Sobre estos se desconocen los cronogramas de ejecución, no hay acceso a la información sobre los criterios de seguimiento y evaluación contractual en cuanto a la calidad, completitud e idoneidad de los productos entregados.
- Insuficiente capacidad de las entidades públicas en territorio que tienen la responsabilidad de implementar el Acuerdo de Paz, lo que genera impactos

en el relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía, y afecta la credibilidad y legitimidad institucional.

- Posibles riesgos de corrupción en cuanto a la falta de objetividad y transparencia en los procesos de decisión, contratación y manejo de presupuesto.

La última dimensión de análisis se relacionó con pesos y contrapesos. En este sentido, se observaron las siguientes situaciones:

- Deficiencias en la convocatoria ciudadana a las rendiciones de cuentas que adelantan entidades nacionales y territoriales con competencias en la implementación del Acuerdo de Paz.
- Insuficiente articulación entre los ejercicios de control ciudadano y los entes de control, alrededor de la implementación del Acuerdo de Paz.
- La continuidad del conflicto armado y constantes vulneraciones a los derechos humanos representan obstáculos al control ciudadano.
- Los ejercicios de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz son frecuentemente objeto de estigmatización por parte de algunos funcionarios públicos, al ser considerados como obstáculos a la gestión pública.

Tomando en consideración, estas y otras brechas y necesidades de los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz en estas subregiones PDET, y de acuerdo con el marco conceptual desarrollado por Transparencia por Colombia sobre los riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz (Transparencia por Colombia, 2020), el diagnóstico realizado concluye que se materializan algunos riesgos de corrupción relacionados con poca transparencia activa, debilidades en los procesos de rendición de cuentas, respuestas incompletas o insuficientes a solicitudes de información, obstáculos para el seguimiento a recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz y debilidad institucional territorial (Procuraduría, 2022a).

En contraste con los resultados del diagnóstico elaborado en 2021, se observa que en el caso de las tres subregiones PDET que fueron objeto de este análisis, la mayoría de los integrantes de los ejercicios de control social son mujeres¹¹⁴. Adicionalmente, se presenta una disminución en el registro de veedurías ciudadanas a partir de 2019. Al profundizar en el proceso de registro, se encontraron

¹¹⁴ Cabe mencionar que estos datos corresponden a los ejercicios de control ciudadano que participaron de los ejercicios de recolección de información primaria en campo realizados en cada subregión y no al universo de 92 veedurías ciudadanas que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en estas subregiones.

algunas fallas en las personerías municipales en cuanto a la gestión y resguardo de la información¹¹⁵. Además, que los datos registrados y los formatos enviados evidenciaron falta de uniformidad en la manera en la que las personerías están guardando la información sobre las veedurías ciudadanas.

El registro en las cámaras de comercio es significativamente menor, lo cual se explica por: I) menor presencia municipal; II) mayores gastos de desplazamiento; III) percepciones sobre mayores costos que acarrea realizar el proceso ante las cámaras de comercio; y, IV) posibilidad de que las personerías acompañen los ejercicios de control social que se hayan registrado.

De otra parte, las ocho subregiones en donde se han adelantado diagnósticos sobre el control social a la implementación del Acuerdo de Paz comparten algunas problemáticas en el desarrollo de sus objetos de control social como lo son, riesgos de seguridad, necesidad de fortalecimiento técnico y de acompañamiento por parte de los órganos de control. En materia de fortalecimiento técnico a las veedurías ciudadanas, se identificó que este se debe orientar a los siguientes aspectos: I) acceso a la información; II) institucionalidad; y, III) control a la gestión pública (Procuraduría, 2022a).

El diagnóstico de necesidades y brechas de los ejercicios de auditoría social de tres subregiones PDET, incluye 26 recomendaciones dirigidas a entidades nacionales y territoriales, las cuales se formulan de acuerdo con las dimensiones de análisis reseñadas previamente, algunas de ellas se incorporan en la sección de recomendaciones del presente capítulo.

En cuanto al indicador “Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado” (B.445) del PMI, en el SIPO se registra un avance del 87,50 %, el cual corresponde a la actualización de los módulos del plan nacional de formación a veedores y la implementación de acciones de capacitación para la formación de multiplicadores en control social.

Frente a la actualización de los módulos del plan nacional de formación a veedores, Función Pública reportó que, en 2022 la entidad “construyó, validó y aprobó los contenidos de tres módulos de capacitación virtual en temas de control social”, estos son:

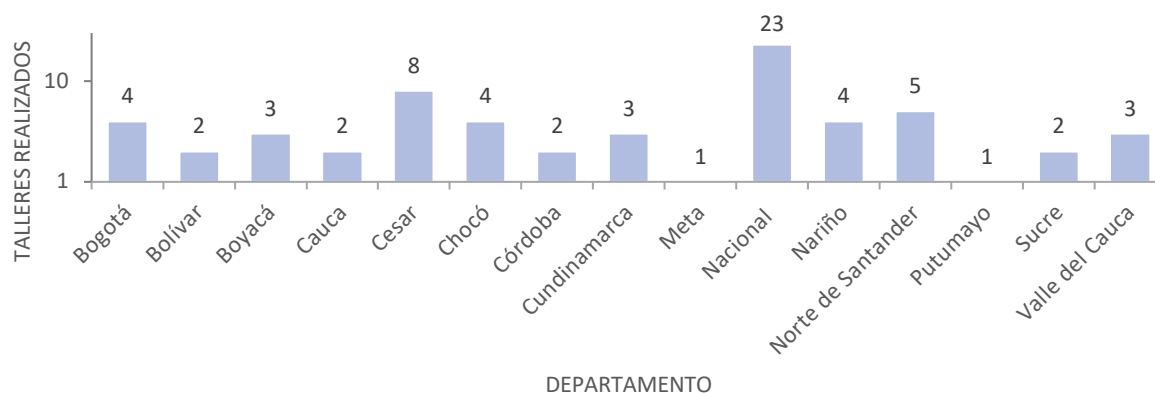
¹¹⁵ Estas fallas se deben a diversos factores como lo son la ausencia de procesos de empalme entre personeros, debilidades en los procesos de gestión de archivo, baja calidad y disponibilidad de la información que se encuentra en archivos físicos y digitales, alta carga laboral y poco personal adscrito a las personerías.

- Módulo de control social al servicio a la ciudadanía en las entidades de la administración pública.
- Guía de diálogo social para el control social y su articulación con el Sistema de control interno Institucional.
- Módulo de control social a los programas dirigidos a las mujeres rurales (Función Pública, 2023).

Dicha entidad también reportó el trabajo coordinado con la ESAP, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), cuyo resultado fue la virtualización de tres módulos del plan nacional de formación de veedores para el bloque temático dos “Diplomado en control social a la gestión pública”, dentro de aquellos, se encuentra el módulo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz, del cual, Función Pública manifestó que fueron ofertados dos cursos cortos en la plataforma virtual de la ESAP (Función Pública, 2023).

Paralelamente, en lo que corresponde a la implementación de acciones de capacitación para la formación de multiplicadores en control social, para el periodo de análisis del presente informe, se dirigió a 4.078 ciudadanos¹¹⁶. Su desarrollo se cumplió a través de talleres generales, talleres de formación con enfoque étnico y cohortes del curso virtual. En el transcurso de 2022 se realizó un total de 55 talleres y 10 cohortes de cursos virtuales (Función Pública, 2023). En cuanto a su cobertura se cuenta con la siguiente información:

Gráfica 5. Cobertura geográfica talleres plan nacional de formación de veedores



Nota. Elaboración propia con información de Función Pública (2023).

¹¹⁶ 3.816 fueron formados entre el 1° de abril y el 31 de diciembre de 2022, y 262 en el primer trimestre de 2023.

De las personas formadas en la vigencia 2022, se identificó que 63,28 % son mujeres, el 32,84 % son hombres y el 0,34 % son transgénero; igualmente se categorizó que 1.058 son jóvenes, 187 son personas con discapacidad y 281 son mujeres rurales. Sobre este último dato y en consideración a lo recomendado en el Cuarto Informe, se considera que el desarrollo del módulo “control social a los programas dirigidos a las mujeres rurales” podrá contribuir a que las mujeres se involucren de manera activa en el desarrollo de ejercicios de control social, al contar con información específica sobre los proyectos que las benefician, a pesar de que, como se mencionó previamente, el diagnóstico realizado en 2022 arrojó que, los ejercicios de control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz en las tres subregiones se conformaban principalmente por mujeres.

En cuanto al primer trimestre de 2023, de las 262 personas formadas en control social, el 54 % son mujeres y el 46 % son hombres, quienes fueron formados a través de talleres presenciales en Bogotá y Sincelejo, como también a través de dos cohortes del curso virtual enfocados en gestión del riesgo de desastres y acción juvenil (Función Pública, 2023).

En lo que tiene que ver con el indicador “Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento” (B.154) del PMI, se mantiene un avance del 23,08 % en el SIPO. La Procuraduría reportó que se recibió el documento “Recomendaciones para la definición de directrices de atención a denuncias relacionadas con corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz”; adicionalmente, la Procuraduría adelantó acciones a nivel interno para dar cumplimiento al compromiso de expedir un protocolo para la gestión de denuncias y alertas ciudadanas sobre posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, entre las cuales se encuentran:

- Creación del clasificador/tema “Denuncia Corrupción Implementación Acuerdo de Paz” en el SIM, para la tipificación de los asuntos que correspondan a denuncias y/o quejas por posibles hechos de corrupción en la implementación de programas o proyectos relacionados con el Acuerdo de Paz, que reciben las diferentes áreas de la entidad.
- Solicitud de clasificación de nueve asuntos recibidos a través del botón de “Denuncia sobre la Implementación del Acuerdo de Paz” <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica/tramites/tramite.do?formAction=btShow&t=50003&s=0#no-back-button>.
- Incorporación de un módulo específico para el “Mecanismo Único de Denuncias” en el curso virtual “Procuremos Paz”, alojado en el campus virtual del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) y cuya actualización se

realizó con el apoyo del Programa Gobernabilidad Responsable de USAID, en diciembre de 2022 finalizó el diseño de este curso virtual.

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

Para la construcción de paz, resulta fundamental, la promoción del pluralismo político, y la inclusión con equidad de condiciones en los espacios de representación y participación política, de los sectores más afectados por el conflicto y el abandono estatal. Esto supone una distribución equitativa de los recursos públicos destinados a las organizaciones políticas para su funcionamiento, además de una transformación en la cultura política del país, garantizada por medio de una mayor oferta estatal (Procuraduría y FIP, 2020). De esta manera, el Acuerdo Final determinó las siguientes medidas para promover una mayor participación política de todos los sectores en igualdad de condiciones.

Estado de implementación

Promoción de la Participación Electoral

Una amplia participación por parte de la ciudadanía en el sistema electoral es esencial para la democracia, aspecto que tiene en cuenta el Acuerdo de Paz por medio del punto 2.3.2, el cual determina una serie de medidas que debe impulsar el Gobierno nacional con relación a la promoción de la participación electoral. Estas medidas se encuentran estructuradas en el PMI a través de los indicadores que se abordan a continuación.

El primero de ellos corresponde al “porcentaje de documentos de identificación de la población identificada, tramitados” (B.164), siendo su reporte responsabilidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). El cumplimiento de este indicador debe ser realizado, de acuerdo con su ficha técnica, a través de campañas de cedulação, en las que se prioricen las zonas alejadas, de difícil acceso y más afectadas por el conflicto armado. Estos documentos de identificación se tramitan por demanda, con base en solicitudes de poblaciones vulnerables, comunidades indígenas, afrodescendientes, minorías étnicas y víctimas de la violencia en todo el territorio nacional.

Este indicador presenta un avance cuantitativo reportado en SIIPO del 100 %¹¹⁷ respecto a la meta para el 2022. En cuanto a su implementación, la RNEC informó a la Procuraduría el trámite de 11.820 documentos de identidad, de los cuales señaló que 4.261 correspondieron a mujeres y 4.995 a hombres, que incluye a

¹¹⁷ Porcentaje obtenido entre la relación del total de documentos tramitados por el total de la población identificada.

poblaciones étnica, campesina, en condiciones de vulnerabilidad y víctimas del conflicto, entre otros¹¹⁸. (RNEC, 2023b). No obstante, en la información entregada, no se especifica, la cantidad correspondiente a estas categorías; además que, la suma de las cifras reportadas de hombres y mujeres no representa el total del universo señalado.

En cuanto al indicador “Campaña nacional de cedulação masiva, con prioridad en las zonas marginadas de los centros urbanos y en las zonas rurales, particularmente en las más afectadas por el conflicto y el abandono” (B.425), registra en SIPO un avance cuantitativo del 100 %¹¹⁹ para la vigencia 2022. La RNEC informó a la Procuraduría la realización de 76 jornadas gratuitas de Registro Civil e Identificación entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023 en 20 departamentos y el Distrito Capital, las cuales fueron dirigidas a poblaciones víctima del conflicto, en riesgo de desplazamiento y en condición de vulnerabilidad de zonas apartadas, dispersas y de difícil acceso (RNEC, 2023b). Visto lo anterior, la Procuraduría considera que el establecimiento de la meta porcentual anualizada no permite identificar el número de campañas planificadas en cada vigencia, que evidencie la manera como se está dando cumplimiento al indicador.

La Registraduría, también informó que mediante el esquema de Unidades Móviles se realizan jornadas de Registro Civil e Identificación, dirigidas a poblaciones víctima, en riesgo de desplazamiento y en condición de vulnerabilidad que habitan en zonas apartadas, dispersas y de difícil acceso, incluyendo comunidades indígenas, afrodescendientes, Rrom y mujeres, entre otros. (RNEC, 2023a)

En referencia al indicador de “campañas de información, capacitación, pedagogía y divulgación, que estimulen la participación electoral a nivel nacional y regional, realizadas” (B.166), responsabilidad del MinInterior, se registra un porcentaje de avance cuantitativo del 100 %¹²⁰ en SIPO para la vigencia 2022. De acuerdo a la información reportada a este Órgano de Control por parte del MinInterior (MinInterior, 2023b), en el 2022 se produjo un mensaje institucional denominado “Vota Libre, Transparente y Seguro”, cuyo objetivo fue el de generar pedagogía acerca de cada uno de los delitos electorales y estimular la denuncia ciudadana anónima de los mismos, la plataforma URIEL (Unidad de Recepción

¹¹⁸ En su respuesta, la Registraduría también incluyó el trámite de documentos de identidad para población carcelaria, en habitabilidad de calle, damnificados y añadió una categoría de “Otros”.

¹¹⁹ De acuerdo con la ficha técnica del indicador, su fórmula de cálculo es “Porcentaje de campañas realizadas en todo el territorio nacional”

¹²⁰ Resultado del cumplimiento de la meta de la realización de una campaña con este fin para la vigencia.

Inmediata para la Transparencia Electoral) de ese ministerio. Esta pedagogía, se emitió por medio de canales de televisión nacionales públicos y privados y en los canales regionales, al igual que por redes sociales y emisoras de radio. Además, el MinInterior informó la creación y el diseño de campañas para continuar con la divulgación en el 2023.

Finalmente, en cuanto al indicador “Zonas alejadas y dispersas con mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación” (B.168), cuyo objetivo es el de generar mecanismos para facilitar el acceso a los puestos de votación en zonas alejadas y dispersas, la RNEC informó a la Procuraduría que, con corte al 31 de diciembre de 2022, había creado 134 nuevos puestos de votación ubicados en las zonas alejadas y dispersas para las elecciones territoriales del 29 de octubre de 2023 (RNEC, 2023b). Sin embargo, de acuerdo con SIIPO con corte al 30 de marzo de 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil alcanzó la cifra de 156 nuevos puestos de votación. Este indicador cuenta con un reporte de avance cuantitativo del 100%¹²¹ en el mencionado sistema de información para el año 2022.

Respecto al cumplimiento de este indicador, la Procuraduría, en su Cuarto Informe, recomendó “implementar medidas afirmativas que contribuyan a superar las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto” (Procuraduría, 2022c), a lo cual la Registraduría informó que acogía totalmente la recomendación, por lo que, durante la vigencia 2023, continuará incrementando la cobertura de puestos de votación en zona rural, con ocasión a las elecciones territoriales que se llevarán a cabo el 29 de octubre de 2023 (RNEC, 2023a).

Frente a la participación electoral, la Procuraduría destaca la reducción de los niveles de abstencionismo reportados por la RNEC para las elecciones de la segunda vuelta presidencial del 2022, los cuales son los más bajos de los que se tiene registro desde 1998, debido a que el 58,17 % de los ciudadanos habilitados hizo efectivo su derecho al voto, lo que representó una reducción del 4,24 % del índice de abstención frente a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 2018 (RNEC, 2022).

Promoción de la Transparencia Electoral

La transparencia es la base de cualquier sistema electoral en democracia, por lo que el Acuerdo de Paz, en su punto 2.3.3, compromete al Gobierno nacional, junto con las demás autoridades competentes, en la implementación de una serie

¹²¹ Cuya fórmula de cálculo es (Total de puestos de votación creados en zonas alejadas y dispersas / Total de solicitudes de creación de nuevos puestos de votación en zonas alejadas y dispersas) *100

de medidas con la finalidad de lograr procesos electorales cada vez más claros para el ciudadano. Lo anterior se encuentra parametrizado en el PMI a través de los indicadores que se analizan a continuación.

El primero de ellos corresponde a “Campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia de los procesos electorales, realizada” (B.170), a cargo del MinInterior. Este indicador tiene un porcentaje de avance cuantitativo reportado en SIPO del 100 %¹²² para la vigencia 2022. Al respecto, MinInterior (MinInterior, 2023b) informó a la Procuraduría, la realización de campañas para la estimulación de denuncias ciudadanas acerca de delitos electorales, por medio de la plataforma URIEL de este Ministerio y su nueva aplicación digital.

En cuanto al indicador “Sistemas de información para la promoción y transparencia electoral, implementados” (B.173), que se encuentra a cargo de la RNEC, reporta un avance cuantitativo en SIPO del 114 %¹²³ para la vigencia 2022, cifra producto del incremento en la cantidad de sistemas de información utilizados en ese año, en comparación con los implementados en las elecciones de autoridades territoriales de 2019. Respecto al cumplimiento de este indicador, la RNEC reportó a este Órgano de Control (RNEC, 2023b) la implementación de dos nuevos sistemas de información para las elecciones territoriales de 2023: el aplicativo de inscripción de ciudadanos y el aplicativo para el registro de Grupos Significativos de Ciudadanos. Por otra parte, la Registraduría informó que, para las actividades restantes del calendario electoral, se desarrollarán y pondrán en marcha las siguientes aplicaciones: Designación de Jurados de Votación¹²⁴, Testigos Electorales¹²⁵, Infovotantes¹²⁶, Infocandidatos¹²⁷, Aplicativo de Delegados de

¹²² Debido a que se cumplió la meta de la realización de una campaña con este fin para la vigencia.

¹²³ El cual se mide a través del número de soluciones tecnológicas que se implementan con ocasión a la elección ordinaria, con respecto al total de soluciones tecnológicas implementadas en el proceso electoral inmediatamente anterior.

¹²⁴ Herramienta que facilita el cargue de los postulados al cargo de jurado de votación por parte de las empresas, organizaciones políticas e instituciones educativas.

¹²⁵ Aplicativo que permitirá la acreditación virtual de los testigos electorales de las agrupaciones políticas

¹²⁶ Herramienta a través de la cual los ciudadanos podrán consultar puesto de votación, candidatos en contienda y tarjetas electorales.

¹²⁷ Aplicativo que permitirá a los ciudadanos conocer a los candidatos y sus propuestas.

Puesto¹²⁸, Preconteo, Digitalización y Escrutinios¹²⁹, y el Sistema Integral de Capacitación Electoral (SICE)¹³⁰.

En referencia al indicador “Nuevos puestos de votación con implementación de biometría” (B.180), tiene un porcentaje de avance cuantitativo reportado en SIPO del 72 %¹³¹ para la vigencia 2022. De acuerdo con la información consignada por parte de la Registraduría en este sistema de información, la entidad instaló 20.250 estaciones biométricas en 1.044 puestos de votación, con ocasión a las elecciones presidenciales de 2022, tanto para la primera como para la segunda vuelta, lo cual representó una cobertura del 8,3 % del total de puestos de votación instalados en el país. En cuanto a las elecciones territoriales del 2023, la Registraduría informó con fecha de corte al 31 de marzo de 2023, que reportará la implementación de biometría en puestos de votación a partir del momento en el que el MinHacienda apruebe y desembolse los recursos para este certamen.

Frente el indicador “Proceso electoral con automatización implementada” (B.181), referente a la implementación del voto electrónico, no reporta ningún avance cuantitativo en SIPO. Al respecto, la RNEC informó a la Procuraduría que, de manera conjunta con el Gobierno nacional ha insistido ante el Congreso de la República en la proposición de un proyecto de ley para la reglamentación del voto electrónico¹³² (RNEC, 2023b). De esta manera, se radicó el Proyecto de Ley Estatutaria 111 de 2022 Senado – 418 de 2023 Cámara “Por el cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”. A fecha de corte de la vigencia de análisis del presente informe¹³³, se ha radicado y publicado el proyecto de ley, se han designado los ponentes en ambas cámaras y radicado informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, a cuyo debate se dio inicio el 28 de marzo de 2023.

¹²⁸ Herramienta que se utilizará por parte de los delegados de puesto para reportar en tiempo real la apertura del puesto de votación, la llegada y el estado de los kits de mesa, la asistencia y reemplazo de los jurados y el reporte de sufragantes.

¹²⁹ Sistema de preconteo, digitalización de formularios E-14, y software de escrutinios para la consolidación y declaratoria de los resultados oficiales de la elección.

¹³⁰ A través de la web de la Registraduría, se podrán conocer las actividades y normativa relacionada con las elecciones territoriales de 2023.

¹³¹ El cual se mide de acuerdo con la relación entre el total de puestos de votación con cobertura de autenticación biométrica para las elecciones ordinarias y el total de puestos con cobertura de autenticación biométrica en la elección ordinaria inmediatamente anterior.

¹³² Se insistió, debido a que previamente, en el año 2020, la RNEC y el CNE presentaron el proyecto de Ley Estatutaria No. 409 en Cámara – 234 en Senado con ese fin, el cual fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional por vicios de trámite.

¹³³ 31 de marzo de 2023.

Finalmente, el indicador “Mecanismos para promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos, creados e implementados” (B.184) cuantitativos de su implementación en SIPO desde su inicio en el año 2019 hasta la fecha. Al respecto, el MinInterior, quien es el encargado de este indicador, informó que, a través de la Escuela Virtual de Participación Ciudadana, en la vigencia de análisis del presente Informe, se inscribieron a programas de formación y comunicación en asuntos públicos 2.945 personas, 1.664 mujeres y 1.281 hombres. Por otra parte, el MinInterior informó que, a partir del segundo trimestre del presente año, se tiene previsto iniciar la creación de dos módulos adicionales para la formación, módulo de diálogo social y módulo de presupuestos participativos, con los cuales se pretende ampliar la oferta institucional de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (MinInterior, 2023b).

Reforma del Régimen y de la Organización Electoral

El Acuerdo de Paz, en el punto 2.3.4, estableció la conformación de una Misión Electoral Especial (MEE) con el objetivo de que presente una serie de recomendaciones enfocadas en “asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral (...) y modernizar y hacer más transparente el sistema electoral” (Mesa de Conversaciones, 2016), para lo cual el Acuerdo determinó que, con el fin de implementar sus recomendaciones, el Gobierno nacional estaba en la obligación de realizar los ajustes normativos e institucionales necesarios.

Esta Misión presentó su informe en abril de 2017, en el cual, se generaron propuestas en tres principales ejes: la reorganización institucional del proceso electoral, la mejora del sistema electoral y la reforma al financiamiento de la política (Observatorio de la Democracia, 2017). La implementación de algunas de estas propuestas tuvo su trámite en un proyecto de acto legislativo en el Congreso, cuyo objetivo era el de reformar el sistema político del país¹³⁴.

Los aspectos destacados que inicialmente contemplaba el proyecto de acto legislativo y que pretendían implementar algunas de las recomendaciones emitidas por parte de la MEE fueron: I) el voto obligatorio; II) las listas únicas y cerradas bajo el principio de alternancia y paridad de género; III) los mecanismos de democracia interna en las organizaciones políticas para la elección de candidatos a procesos electorales; IV) una financiación mixta a las campañas, con prioridad en la utilización de recursos públicos, y V) la eliminación del requisito de superación de un umbral

¹³⁴ Proyecto de Acto Legislativo 018 de 2022 Senado- 243 de 2022 Cámara “Por medio del cual se adopta una reforma política”.

electoral para la obtención de la personería jurídica. Sin embargo, en el camino de su debate legislativo, este proyecto se fue alejando del espíritu del Acuerdo y de las recomendaciones emitidas por parte de la MEE, por lo tanto, el Gobierno nacional solicitó el retiro del proyecto de reforma política del Congreso.

Promoción de una Cultura Política Democrática y Participativa

La transición del país, a una cultura política participativa con el fin de ampliar y robustecer la democracia y consolidar la paz, es un aspecto que contempla el punto 2.3.5 del Acuerdo, con dos indicadores en el PMI que son objeto de seguimiento en el presente capítulo.

En primer lugar, el indicador “programas de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales, implementados” (B.354), 335,3¹³⁵ %. Frente a su avance cualitativo, MinInterior, entidad responsable del mismo, reporta que, en el marco del programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y de organizaciones sociales, durante la vigencia 2022, se realizaron 57 escuelas o talleres de liderazgo político, los cuales tuvieron la asistencia de 1.875 mujeres y 85 hombres en los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Atlántico, Casanare, Valle del Cauca, Cundinamarca, Amazonas, Caquetá, Magdalena, La Guajira, Santander, Nariño, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Arauca, Risaralda, Chocó, Boyacá, Sucre, San Andrés, Putumayo, Valle del Cauca, Quindío, Cesar y Huila. Adicionalmente, reporta el apoyo a 82 organizaciones o expresiones sociales de mujeres, a través de la estrategia Tejiendo Saberes.

Por otra parte, el indicador “Campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos, realizada” (B.426), cuyo reporte es responsabilidad del DNP, busca medir la realización de una campaña en 2024 para la promoción de los procesos de participación sectorial a nivel nacional. Aunque su meta de cumplimiento se encuentra para el año 2024, su reporte de avance se lleva a cabo por medio de hitos que se han establecido en cada una de las vigencias desde 2020. De acuerdo con el reporte cualitativo consignado en SIPO, para el 1 de abril de 2022 ya se le dio cumplimiento al Hito 1 del indicador, referente al diseño de la campaña, mediante la aprobación de la versión final del documento “Diseño de la campaña para la promoción de los procesos de participación sectorial y de sus mecanismos”; este documento, de acuerdo con el DNP, cuenta con una introducción, objetivo general, objetivos específicos, desarrollo de la campaña, identificación de grupos de actores y etapas y mensajes clave.

¹³⁵ La meta para la vigencia era la realización de 17 escuelas de liderazgo político, el Ministerio reportó la realización de 57.

Con la finalidad de avanzar en el cumplimiento del Hito 2 del indicador, referente a la validación y aprobación de la campaña, con corte al 30 de junio de 2022, el DNP inició un proceso de articulación con el DAFP y el MinInterior, con el fin de que estas entidades brinden un acompañamiento técnico en el marco del proceso de validación de la campaña. Con corte al 30 de septiembre de 2022, el DNP reporta la consolidación de un directorio con los mecanismos de participación sectoriales que se promocionarán a través de la campaña.

Finalmente, el DNP informa la elaboración de un documento que contiene los pasos a seguir y elementos a tener en cuenta, para las mesas de diálogo que se adelantarán con las entidades identificadas en la campaña.

Promoción de la Representación Política de Poblaciones y Zonas Especialmente Afectadas por el Conflicto y el Abandono

Con la finalidad de garantizar una mayor integración política de las zonas con mayor afectación por parte del conflicto armado y el abandono estatal, el Acuerdo determinó la creación de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP/CTEP), a cada una de las cuales se le otorgó una curul para su representación en la Cámara de Representantes por dos periodos constitucionales. (Mesa de Conversaciones, 2016).

De esta manera, en marzo de 2022 fueron elegidos 16 representantes de las regiones más afectadas por el conflicto, entre los cuales se encontraban tres mujeres, un indígena y cuatro miembros de organizaciones afrocolombianas (MVONU, 2022).

Estos representantes, mediante el Comunicado 001 del 18 de mayo de 2022, oficializaron su constitución como la Bancada de Paz y de las Víctimas de la Cámara de Representantes para el periodo 2022-2026, informando que sus actividades legislativas se centrarían en I) el cumplimiento del Acuerdo de Paz; II) el fortalecimiento de la democracia participativa; III) la defensa de los Derechos Humanos; IV) los derechos de las víctimas del conflicto; V) la mejora en las condiciones de vida de la población, y VI) el respeto de la diversidad cultural, étnica y ambiental.

Poco después de la instalación del Congreso el 20 de julio de 2022, fue sancionada la Ley 2267 de 2022¹³⁶, por medio de la cual se reglamentó la participación de los representantes de las CITREP en las comisiones de la Cámara

¹³⁶ “Por medio de la cual se modifica la ley 3ra de 1992, modificada por la ley 754 de 2002 y por la ley 1921 de 2018; y se dictan otras disposiciones”

de Representantes, distribuyendo dos miembros de la bancada en cada una de las siete Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera¹³⁷ y Quinta¹³⁸. De igual manera, se reglamentó el ingreso de estos representantes en la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación, al igual que en las comisiones especiales, delegando a dos miembros CITREP para cada una de ellas.

En cuanto a su desempeño en las labores legislativas, se recopiló la información consignada en sus informes de gestión correspondientes a la primera legislatura 2022-2023¹³⁹, los cuales, de acuerdo con la normatividad vigente¹³⁹, deben ser presentados dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación del segundo periodo de sesiones de la legislatura, plazo cumplido el 10 de julio de 2023¹⁴⁰, resultando en la siguiente información:

Tabla 26. Gestión Legislativa de Representantes CITREP 2022-2023¹⁴¹.

CITREP	Representante	Proyectos de Ley y/o Actos Legislativos de los cuales fue Autor o Ponente	Proposiciones Presentadas	Debates de Control Político Promovidos	Peticiones y/o Solicitudes Tramitadas Presentadas por la Ciudadanía
1	Juan Pablo Salazar Rivera	23	100 ¹⁴²	1	1135 ¹⁴³
2	Karen Astrid Manrique Olarte	16	181	1	35
3	John Jairo González Agudelo	22 ¹⁴⁴	104	2	60
4	Diógenes Quintero Amaya	20	41	0	12

¹³⁷ Comisión de Asuntos Constitucionales.

¹³⁸ Comisión de Asuntos de Agro, Mar y Medio Ambiente.

¹³⁹ Resolución de Mesa Directiva del Congreso No. 001 del 28 de abril de 2020, que da alcance al artículo 14 de la Ley 1147 de 2007, y al literal j) del artículo 8 de la Ley 1828 de 2017.

¹⁴⁰ Si bien el periodo de análisis del presente informe es del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023, dados los tiempos de escritura del mismo y la importancia del tema, fue posible la realización de este análisis.

¹⁴¹ Las variables expuestas corresponden a los mínimos establecidos por la normatividad que deben ser incluidos en los informes de gestión de los congresistas.

¹⁴² En su informe de gestión, el representante reporta “más de 100 proposiciones”, sin dar claridad sobre la cifra exacta.

¹⁴³ Cifra correspondiente al total de solicitudes recibidas a través de correo electrónico, WhatsApp, Facebook y vía telefónica.

¹⁴⁴ Los cuales no incluyen ponencias, debido a que el representante no fue designado como ponente de iniciativas dada su posición como vicepresidente de la Comisión Cuarta.

CITREP	Representante	Proyectos de Ley y/o Actos Legislativos de los cuales fue Autor o Ponente	Proposiciones Presentadas	Debates de Control Político Promovidos	Peticiones y/o Solicitudes Tramitadas Presentadas por la Ciudadanía
5	John Fredy Núñez Ramos	-	-	-	-
6	James Hermenegildo Mosquera Torres	35	85	4	48
7	William Ferney Aljure Martínez	19	15	2	45
8	Luis Ramiro Ricardo Buelvas	18	55	8	3
9	Orlando Castillo Advincula	34	12	0	38
10	Gerson Lisímaco Montaña Arizala	25	43	2	85
11	Jhon Fredi Valencia Caicedo	-	-	-	-
12	Jorge Rodrigo Tovar Vélez	15	74 ¹⁴⁵	3	14
13	Juan Carlos Vargas Soler	-	-	-	-
14	Leonor María Palencia Vega	15	3	5	3
15	Haiver Rincón Gutiérrez	16	32	1	28
16	Karen Juliana López Salazar	-	-	-	-
		258	745	28	1506

Nota. Elaboración propia basada en informes de gestión publicados en los perfiles de los Representantes en la web de la Cámara de Representantes.

De acuerdo con la información presentada, la Bancada de la Paz participó para el periodo legislativo 2022-2023 en 258 proyectos de ley o actos legislativos, presentaron más de 745 proposiciones en sesiones de comisión o plenaria, promovieron 28 debates de control político y recibieron y dieron trámite a 1506 solicitudes y/o peticiones presentadas por ciudadanos sobre su actividad legislativas¹⁴⁶.

¹⁴⁵ En su informe de gestión, el representante reporta más de 74 proposiciones, sin dar claridad sobre la cifra exacta

¹⁴⁶ Debido a que estas cifras corresponden a la gestión de una bancada en el congreso, puede que algunas de las mismas se repitan, tales como autorías o ponencias en proyectos de ley y/o Actos Legislativos, o debates de control político, dado que los representantes pueden realizarlos en conjunto.

Es de anotar que los informes de gestión de los representantes CITREP 5, 11, 13 y 16, no se encuentran publicados en sus respectivos perfiles en la página de la Cámara de Representantes¹⁴⁷, sobre lo cual se instará tanto al envío oportuno de la información por parte de los Representantes, como a la citada Corporación para que haga las respectivas publicaciones en cumplimiento del principio de divulgación proactiva de la información.

La Procuraduría en su Cuarto Informe emitió la recomendación al CNE de:

“En el marco de las elecciones de las CITREP en el periodo 2026-2030, implementar estrategias pedagógicas que contribuyan a cualificar los conocimientos de los candidatos avalados por las organizaciones de víctimas, campesinas, sociales y grupos significativos de ciudadanos para reducir las barreras evidenciadas en las elecciones del periodo 2022-2026.” (Procuraduría, 2022c)

Frente a la cual el CNE informó que se daría traslado de la misma a la Sala Plena para su estudio y revisión (CNE, 2023a), en consecuencia, la Procuraduría reitera esta recomendación al órgano electoral.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Este punto del Acuerdo tiene un avance total en su implementación del 67,55 %¹⁴⁸ respecto a los compromisos establecidos en el PMI, lo cual representa un aumento de 20.3 puntos porcentuales frente a la información reportada en el Cuarto Informe.
- Se reconocen los avances en el cumplimiento de los derechos consagrados en el Estatuto de la Oposición Política, Ley 1909 de 2018, sin embargo, aún se evidencian dificultades para el acceso de las organizaciones políticas a espacios adicionales en los medios de comunicación del Estado, debido a la falta de recursos del CNE para tal fin.
- El proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales fue presentado ante el Congreso de la República, pero no ha surtido el trámite legislativo correspondiente.
- El Ministerio del Interior estableció, en el primer semestre de 2022, la estrategia denominada Asesoría y Asistencia Técnica a las Entidades

¹⁴⁷ Consulta realizada el 27 de julio de 2023.

¹⁴⁸ Información con corte al 23/06/2023

Territoriales, mediante la cual hace seguimiento de la implementación del protocolo de protesta pacífica en la cual desarrolla el proceso para la protección de los derechos, en lo que se considera que se debe ampliar la cobertura territorial y los grupos focales.

- Se expidió por parte de la Dirección General de la Policía Nacional, la Resolución 1091 del 31 de marzo de 2023, mediante la cual se establece el “Manual para la Atención a la Reunión y Manifestación Pública y Pacífica y Control de Disturbios, de la Policía Nacional de Colombia”.
- El indicador “Sistema de rendición de cuentas con mecanismos de rendición de cuentas estipulados en el punto 6.1.5, diseñado e implementado” (B.133) del PMI registra un porcentaje de avance del 100 % en SIPO. En comparación con la vigencia 2021, el número de entidades que publicaron sus informes individuales de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz disminuyó a nivel territorial, pero aumentó a nivel nacional.
- Se registran avances en términos de la calidad de la información reportada en los informes individuales de rendición de cuentas, como lo son la apropiación de formatos, desagregación de la información de beneficiarios y claridad en los reportes de los indicadores del PMI, aunque persisten retos en relación con la entrega de información adicional.
- A través del artículo 15 de la Ley de la Ley 2294 de 2023, se impulsa la articulación entre el SIPO y el SIRCAP, ya que define que “los mecanismos de rendición de cuentas y el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que adelanten las diferentes entidades del orden nacional, deberá utilizar la información dispuesta en el SIPO”.
- El indicador “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado” (B.152) del PMI mantiene un porcentaje de avance del 83,3 % en el SIPO. La fecha del último reporte de avance cualitativo corresponde al 31 de marzo de 2022.
- A pesar de que la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción (RENOBA), sesionó en seis ocasiones en el periodo analizado, no se evidenció que en dichos encuentros se abordaran acciones de análisis y comprensión del fenómeno de la corrupción en el marco del Acuerdo de Paz.
- En el plan de acción 2023 de RENOBA, no se evidencian acciones específicas que se relacionen con el Acuerdo de Paz ya que solo se incluyó una línea relacionada con el enfoque de derechos humanos.
- El MinInterior definió tres ejes estratégicos relacionados con la implementación del indicador B.152. Con base en ello, se realizaron 34 talleres de capacitación en control social a organizaciones sociales y

veedurías, en donde fueron capacitadas 1.069 personas (762 mujeres, 301 hombres y 6 personas con OSIGD). Asimismo, se implementó el módulo de control social en la Escuela Virtual de Participación, donde fueron capacitadas 665 personas.

- De acuerdo con el estudio realizado con el apoyo del Programa Gobernabilidad Responsable de USAID, entre 2017 y 2022, 1.313 veedurías se inscribieron en las personerías y tres ante Cámaras de Comercio en las subregiones de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena – Guaviare y Sur de Córdoba. Solamente el 6,9 % de ellas tuvieron por objeto hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.
- Los años que registraron un mayor número de veedurías constituidas en estas subregiones fueron 2017 y 2019. A partir de este último, se observa una disminución en el número de veedurías constituidas y registradas en las subregiones analizadas; donde se registra un menor número de veedurías constituidas es Macarena-Guaviare.
- El alcance geográfico de las veedurías analizadas fue predominantemente veredal y municipal; destaca la subregión Sur de Córdoba, donde se registra un número mayor de veedurías ciudadanas con alcance departamental o intermunicipal.
- Los temas que llaman la atención de las veedurías ciudadanas para realizar seguimiento se relacionan principalmente con la implementación de los PDET e infraestructura, principalmente vial o eléctrica.
- En virtud del análisis realizado en las tres subregiones PDET mencionadas previamente, se evidencia que se materializan algunos riesgos de corrupción relacionados con poca transparencia activa, debilidades en los procesos de rendición de cuentas, respuestas incompletas o insuficientes a solicitudes de información, obstáculos para el seguimiento a recursos públicos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz y debilidad institucional territorial.
- Se identificaron algunas debilidades en el proceso de registro de las veedurías ciudadanas, las cuales se relacionan con la gestión y resguardo de la información, así como con falta de uniformidad en la manera cómo las personerías están guardando la información sobre las veedurías ciudadanas. A propósito de ello, también se encontró que es menor, el nivel de registro de las veedurías ciudadanas en las Cámaras de Comercio.
- En contraste con el diagnóstico realizado en 2021, se evidenció que las veedurías ciudadanas comparten algunas problemáticas en el desarrollo de sus objetos de control social como lo son riesgos de seguridad, necesidad de fortalecimiento técnico y de acompañamiento por parte de los órganos de control.

- El indicador “Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado” (B.445) del PMI registra un avance del 87,50 % en el SIPO. Dicho avance corresponde a la actualización de los módulos del plan nacional de formación a veedores y la implementación de acciones de capacitación para la formación de multiplicadores en control social, bajo este último 4.078 ciudadanos fueron formados en control social.
- Las acciones de capacitación de multiplicadores en control social se implementaron principalmente a nivel nacional y en los departamentos de Cesar, Norte de Santander, Bogotá, Chocó y Nariño.
- El indicador B.154 del PMI “Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción creado y en funcionamiento” mantiene un nivel de avance de 23,08 %, que corresponde a las acciones llevadas por la Procuraduría para su cumplimiento.
- No existe claridad sobre el Plan de Reestructuración en Capacitación Técnica de Trabajadores y Trabajadoras de los Medios Comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado con enfoque de género, por lo que se desconoce el alcance de dicho plan, cuál es su objetivo, como se ha cumplido en vigencias anteriores y como se va a cumplir y cuál será su plan de acción para la vigencia 2023.
- Se desconoce el alcance de los programas y espacios destinados a la divulgación del trabajo de las Organizaciones Sociales y Movimientos Sociales, en el cual se incluye la participación de voceros de las regiones, organizaciones sociales, comunidades étnicas, campesinos y población vulnerable de los municipios del país, incluidos municipios PDET.
- No ha culminado el proceso para el concurso denominado Abre Cámara, con el que se busca entregar los “Estímulos asignados, a través de concursos públicos y transparentes, a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación por parte de los medios de interés público y comunitarios”.
- No hay certeza de las personas capacitadas desde el Ministerio del Interior sobre la política pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización después de la expedición del Decreto 1444 de 2022.
- Se destaca la reducción del nivel de abstencionismo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2022, siendo el más bajo desde 1998.
- Pasados seis años de la publicación del informe de propuesta de Reforma Política y Electoral por parte de la Misión Electoral Especial, las recomendaciones emitidas continúan sin implementarse en un sustento normativo.

- No todos los Representantes a la Cámara por las CITREP tienen publicados sus informes de gestión, lo cual representa una barrera en términos de veeduría por parte de sus electores, y la ciudadanía en general.

Recomendaciones

Al Ministerio del Interior

- I. Impulsar en el Congreso de la República el proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales, con el objetivo de tener un marco legal de este derecho.
- II. Se reitera la recomendación de actualizar los reportes cualitativos y cuantitativos del indicador B.152 en el SIPO y, además de las acciones realizadas por el ministerio, indicar aquellas emprendidas por la RIAV en relación con la implementación del Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas.
- III. Realizar los reportes de avances cualitativos y cuantitativos en SIPO del indicador “Mecanismos para promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos creados e implementados” (B.184) para las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022.
- IV. Presentar proyecto de acto legislativo ante el Congreso de la República donde se implementen las recomendaciones emitidas por parte de la Misión Electoral Especial en el marco del cumplimiento del punto 2.3.4 del Acuerdo de Paz.
- V. Dar respuesta a la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a la adopción del documento *Profundizar la inclusión electoral: diagnóstico de las barreras que impiden a poblaciones vulnerables y subrepresentadas en Colombia el ejercicio de su derecho al voto*, con el fin de que se dé cumplimiento al indicador “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)” (B.167).
- VI. Reportar en SIPO los avances cualitativos y cuantitativos del indicador “Mecanismos para promover procesos de formación, educación y comunicación política en asuntos públicos creados e implementados” (B.184) para las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública

- VII. Monitorear las acciones que las entidades nacionales y las alcaldías PDET hayan emprendido, para dar a conocer la información de la rendición de cuentas a la ciudadanía y, asimismo, identificar el impacto que ello tiene en el desarrollo de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.

VIII. Seguir fortaleciendo la “ruta de acompañamiento a las entidades del orden nacional y territorial en el mejoramiento del proceso de elaboración y aprovechamiento de los informes de rendición de cuentas sobre la implementación de los Acuerdos de Paz”.

IX. Definir orientaciones para las entidades territoriales, respecto a la entrega de los informes individuales de rendición de cuentas a los nuevos mandatarios locales en los respectivos procesos de empalme territorial.

A las entidades nacionales con compromisos en el PMI y PNS

X. Así como a las 170 alcaldías PDET, presentar los informes individuales de rendición de cuentas sobre la implementación del Acuerdo de Paz, en virtud del artículo 2.1.1.7.5.4 del Decreto 1081 de 2015.

Al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación

XI. Avanzar en la articulación del SIIPO y el SIRCAP, y brindar orientaciones a las entidades nacionales y territoriales sobre la forma cómo interoperarán dichos sistemas de información.

A la Secretaría de Transparencia

XII. Explorar posibilidades de articulación interinstitucional con otras entidades del nivel nacional que brindan asistencia técnica a entidades territoriales y ciudadanía en los municipios PDET, con el fin de socializar el Observatorio de Transparencia para municipios PDET que se encuentra en el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO).

XIII. Definir la manera en la que el plan de acción de RENOBA 2023 promueve la conformación de observatorios de transparencia y anticorrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y, en caso de que este enfoque no esté incorporado, definir las acciones correspondientes en el plan de acción correspondiente a la vigencia 2024.

Al Ministerio del Interior y a la Secretaría de Transparencia

XIV. Unificar la información que se reporta respecto al cumplimiento del indicador B.152 del PMI, en virtud de lo establecido en la metodología de medición en la ficha técnica del mismo.

A la Secretaría de Transparencia y a la Escuela Superior de Administración Pública

XV. Incluir municipios PDET en el ejercicio piloto que se está realizando en cumplimiento de los artículos 17 y 18 de la Ley 2195 de 2022.

A la Secretaría de Transparencia y a la Agencia para la Renovación del Territorio

- XVI. Avanzar en la articulación interinstitucional que permita la adopción del Programa de Transparencia y Ética Pública en los municipios PDET.

Al Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones

- XVII. Definir el Plan de Reestructuración en Capacitación Técnica de Trabajadores y Trabajadoras de los Medios Comunitarios, y la formación y capacitación de comunicadores y comunicadoras y de operadores y operadoras de medios de comunicación, diseñado e implementado, con enfoque de género.

- XVIII. Implementar un plan de acción para entregar los estímulos asignados a la financiación para la producción y divulgación de contenidos orientados a fomentar la cultura de paz con justicia social y reconciliación, por parte de los medios de interés público y comunitarios.

A los Representantes de la Cámara por las CITREP y a la Cámara de Representantes del Congreso de la República

- XIX. Mantener actualizados y publicados los informes de gestión de los Representantes a la Cámara.

Al Consejo Nacional Electoral

- XX. Se reitera la recomendación emitida en el Cuarto Informe, en el marco de las elecciones de las CITREP en el periodo 2026-2030, de implementar estrategias pedagógicas que contribuyan a cualificar los conocimientos de los candidatos avalados por las organizaciones de víctimas, campesinas, sociales y grupos significativos de ciudadanos para reducir las barreras evidenciadas en las elecciones del periodo 2022-2026.

- XXI. Evaluar la posibilidad de garantizar la conformación de los tribunales nacionales de garantías electorales en cada elección ordinaria que se desarrolle, con el fin de brindar las garantías al proceso.

PUNTO 3: FIN DEL CONFLICTO

Descripción

El Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado en el 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, se dirige de manera fundamental a la reincorporación de los firmantes a la vida civil en lo económico, lo social y lo político; así como a las garantías de seguridad de su vida e integridad física.

De tal manera, se abordarán los avances, retos y el estado de implementación de los aspectos mencionados, para evaluar el efectivo tránsito e inmersión de la población firmante de la paz en la vida civil, conforme a los mandatos dispuestos en el Acuerdo de paz, en el CONPES 3931 de 22 de junio de 2018¹⁴⁹, en el Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017¹⁵⁰, en la Resolución 4309 de 24 de diciembre de 2019¹⁵¹, y demás normas que las desarrollen y/o complementen.

En consecuencia, se expondrán los avances y dificultades que ha identificado la Procuraduría frente a la implementación del punto 3.2.2 del Acuerdo de paz *“Reincorporación económica y social”*, que se agrupa en las siguientes secciones: I) situación jurídica de excombatientes; II) arquitectura institucional; III) ruta de reincorporación social y económica-educación, sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, salud, bienestar psicosocial, familia, y comunitario; IV) estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas; V) acceso a tierras para proyectos productivos y vivienda, y VI) enfoques diferenciales.

A partir de la información reportada en el SIPO consultada a mayo de 2023, el Punto 3 del Acuerdo tiene 61 indicadores de seguimiento en el PMI, de los cuales, serán objeto de análisis en el presente capítulo 50¹⁵², además de 11 indicadores del punto 2.1.2 correspondientes a garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Los indicadores de Punto 3 se encuentran desagregados de la siguiente manera:

- 45 indicadores son temáticos y cinco corresponden a metas trazadoras.

¹⁴⁹ “Por el cual se creó la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC-EP”.

¹⁵⁰ “Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”.

¹⁵¹ “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”.

¹⁵² El análisis de los 11 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 9 étnicos y 2 de género, se realizará en sus respectivos capítulos.

- 44 indicadores (88%) cuentan con reportes de avances en el SIPO, de los cuales 42 son temáticos y dos son metas trazadoras.
- Seis indicadores (12%) no cuentan con reportes de avances en el SIPO entre 2017 y mayo de 2023. De estos, tres corresponden a indicadores temáticos y 3 son metas trazadoras.
- Tres indicadores (6%) no cuentan con ficha técnica, uno temático y dos metas trazadoras.
- Siete indicadores (14%) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Punto, al igual que se presentan los avances reportados en el SIPO por parte de las Entidades responsables de cada indicador.

Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

Reincorporación Política

Una condición fundamental para contribuir al fin del conflicto, a la construcción de una paz estable y duradera, y al fortalecimiento de la democracia colombiana, fue el tránsito de las antiguas FARC-EP, de organización en armas a una nueva organización política (Mesa de Conversaciones, 2016); por tal motivo, el punto 3.2.1 del Acuerdo de Paz establece las medidas para garantizar su creación y sostenibilidad, teniendo en cuenta el establecimiento de las garantías para su existencia, funcionamiento y participación en campañas electorales, así como los términos para su respectiva representación política en el Congreso de la República.

Al respecto, se realizará un análisis del balance sobre el cumplimiento de cuatro de los indicadores que determinó el PMI y que cuentan con reporte en SIPO para este punto del Acuerdo.

Estado de implementación

Garantías para el Funcionamiento de la Organización Política

El indicador “Financiamiento del partido político que surja del tránsito de las FARC a la vida legal” (C.213) se encuentra a cargo del CNE. Este presenta un porcentaje de avance cuantitativo del 100%¹⁵³ en SIPO, dado que, de acuerdo al órgano electoral, el pago realizado por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) al partido Comunes, corresponde al monto establecido por Ley¹⁵⁴.

Frente a lo anterior, el Consejo Nacional Electoral (CNE) remitió la siguiente información de la relación de pagos realizados al partido Comunes por concepto de gastos de funcionamiento y gastos de campañas electorales para las vigencias 2022 y 2023 (CNE, 2023b).

¹⁵³ Cuya fórmula de cálculo es: Recursos entregados por concepto de Financiamiento al Partido político FARC/ Recursos que se debieron entregar por el mismo concepto según lo establecido en la norma*100

¹⁵⁴ Acto Legislativo 03 de 2017

Tabla 27. Distribución recursos partido Comunes. Cifras aproximadas en millones de pesos.

Concepto	Vigencia 2022		Vigencia 2023	
	Asignado	Neto Girado	Asignado	Neto Girado
Funcionamiento	\$ 2.931	\$ 2.902	\$ 1.658	\$ 1.641
Centro de Pensamiento	\$ 2.361	\$ 2.337	\$ 0	\$ 0
Estatuto de Oposición	\$ 217 ¹⁵⁵	\$ 214	\$ 0	\$ 0
Reposición Gastos de Campañas	\$ 52	\$ 51	\$ 0	\$ 0
Anticipo Senado	\$ 9.622	\$ 9.622	\$ 0	\$ 0
Total por Vigencia	\$ 15.183	\$ 15.127	\$ 1.658	\$ 1.641

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del CNE (2023b).

En cuanto a los datos presentados, el CNE manifestó que la diferencia entre el valor asignado y el valor neto girado corresponde al descuento del 1% de la auditoría técnica. Por otra parte, la asignación de recursos para el Centro de Pensamiento y Formación Política de Comunes tenía vigencia hasta el 19 de julio de 2022, de acuerdo al Acto Legislativo 03 de 2017, por lo tanto, para la vigencia 2023 y en adelante, el CNE no realizará este pago a este Partido. Por lo anterior, se da por finalizado el cumplimiento del indicador “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” (C.215), el cual finaliza su reporte con un porcentaje de avance del 100% en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO 2.0).

Con el fin de conocer el manejo que el partido Comunes le ha dado a los recursos, la Procuraduría solicitó al CNE los resultados de la auditoría al funcionamiento de esta organización política, frente a lo cual informó sobre la celebración del contrato No. 039 de 2022 con la firma NEXIA MONTES & ASOCIADOS, con el objeto de vigilar el uso dado por las organizaciones políticas a los recursos aportados por el Estado para la financiación de sus gastos de funcionamiento y de sus campañas electorales durante la vigencia 2020 y 2021¹⁵⁶. La auditoría presentó las siguientes observaciones (CNE, 2023b):

¹⁵⁵ Los cuales corresponden al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 19 de julio de 2022.

¹⁵⁶ Esta auditoría se realiza cada dos años, por lo cual, para el análisis de las vigencias 2022 – 2023 se celebrará su contrato en 2024.

Faltan soportes contables, no son adecuados o no se ajustan a requerimientos legales.

- I. Incumplimiento de tipo legal relacionados con el artículo 18 de la Ley 1475 de 2011¹⁵⁷.
- II. Con las notas 1980 de febrero 29 de 2020 por \$6.291.750 y la 241 del 26 de junio de 2020 por \$19.341.088, se registraron gastos con el concepto de Asesoría Jurídica Internacional Kennet Mark Burton, correspondiente a gastos de atención a persona detenida en la ciudad de Colorado de Estados Unidos, cubriendo costos con fecha de agosto de 2017 a febrero 2021, de acuerdo con cuentas de cobro que aparecen como soporte.
- III. Durante el año 2021, el Partido no hizo uso en su totalidad de los recursos estatales anuales asignados para sus “Centros de Pensamiento y Diálogo Político”, destinando apenas el 49,64%
- IV. En el mismo año, 2021, se presentó un incremento del rubro Deudores – Anticipo a Agentes de \$3.905,1 millones, que está originado por el anticipo realizado al Centro de Pensamiento y Diálogo Político en el año y que presenta un saldo pendiente al 31 de diciembre de \$4.101,2 millones.
- V. Para el año 2020 el Partido utilizó los recursos para la cancelación de sus obligaciones usando el efectivo, por cuanto el sistema bancario no le permitió usar su sistema de transferencias bancarias. Durante el año 2021 por la gestión administrativa logró realizar algunas transferencias para los pagos de los hechos económicos que el Partido iba ejecutando.

En cuanto al cumplimiento del indicador “Recursos para la financiación especial para campaña de los candidatos a la Presidencia y Senado del nuevo Partido Político, entregados” (C.216), de acuerdo al reporte cualitativo realizado en SIPO por parte del CNE, mediante la Resolución 1095 de 2022 se reconocieron recursos por valor de \$9.621,5 millones al partido Comunes, por concepto de anticipo para la financiación de campañas políticas para las elecciones del Congreso 2022; el pago de estos recursos se hizo efectivo por parte de la RNEC mediante la Resolución 4182 de 2022.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 03 de 2017¹⁵⁸ determinaba la financiación estatal de las campañas a la Presidencia y al

¹⁵⁷ El cual reglamenta la destinación de los recursos. En su respuesta, el CNE no especificó en qué consiste dicho incumplimiento.

¹⁵⁸ “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”.

Senado únicamente para las elecciones de 2018 y 2022, se da por finalizado el cumplimiento del indicador (C.216), el cual completa su reporte con un porcentaje de avance del 100%¹⁵⁹ en SIIPO.

Representación Política

El Acto Legislativo 03 de 2017 determinó la asignación al partido Comunes durante los periodos 2018-2022 y 2022-2026, de cinco curules en la Cámara de Representantes y cinco curules en el Senado de la República. Es así que, el 20 de julio de 2022 se posesionaron los siguientes congresistas: Para el Senado de la República, Julián Gallo, Sandra Ramírez, Pablo Catatumbo, Imelda Daza y Omar Restrepo; y en la Cámara de Representantes, Sergio Marín por Bogotá, Jairo Cala por Santander, Luis Albán por el Valle del Cauca, Germán Gómez por el Atlántico y Pedro Baracutao por Antioquia.

Sobre la bancada del partido Comunes en el Congreso se destacan los siguientes aspectos:

En enero de 2023, Comunes celebró su tercera asamblea nacional anual, que contó con un 60% de delegados que no hacen parte de la población firmante del Acuerdo de Paz. En este espacio fue escogida la dirección nacional, y se ratificó a Rodrigo Londoño como presidente de la colectividad (El Espectador, 2023).

En esta asamblea se eligieron 75 nuevos miembros del Consejo Nacional de los Comunes, de los cuales la mitad son mujeres. Por otra parte, en el mes de febrero, Comunes oficializó su adhesión a la coalición del gobierno de Gustavo Petro en el Congreso de la República, por lo cual, también se encuentran preparando candidaturas en coalición con el Pacto Histórico, al igual que con otras organizaciones políticas para las elecciones territoriales de 2023 (MVONU, 2023).

Con la finalidad de realizar un balance de la labor legislativa de los congresistas del partido Comunes, se presentará a continuación el cómputo de los informes de gestión presentados por sus senadores y representantes, teniendo en cuenta los mínimos que de acuerdo con la normatividad deben ser reportados en estos documentos¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Cuya fórmula de cálculo es: Recursos entregados por concepto de financiamiento al partido Comunes de campañas de Presidencia y Senado / Recursos que deben entregarse por concepto de financiamiento de campañas de Presidencia y Senado al nuevo partido político según lo establecido en la norma *100

¹⁶⁰ Resolución de Mesa Directiva del Congreso No. 001 del 28 de abril de 2020, que da alcance al artículo 14 de la Ley 1147 de 2007, y al literal j) del artículo 8 de la Ley 1828 de 2017.

Tabla 28. Gestión Legislativa de Congresistas del partido Comunes 2022-2023.

Cámara	Congresista	Proyectos de Ley y/o Actos Legislativos de los cuales fue Autor o Ponente	Proposiciones Presentadas	Debates de Control Político Promovidos	Peticiones y/o Solicitudes Tramitadas Presentadas por la Ciudadanía
Senado de la República	Julián Gallo Cubillos	9	21	3	13
	Sandra Ramírez Lobo Silva	19	13	5	56
	Pablo Catatumbo Torres Victoria	46	16	7	-
	Imelda Daza Cotes ¹⁶¹	-	-	-	-
	Omar de Jesús Restrepo	-	-	-	-
Cámara de Representantes	Carlos Alberto Carreño Marín	51	144	1	27
	Jairo Reinaldo Cala Suárez	51	250	12	174
	Luis Alberto Albán Urbano	103	5	1	0
	Germán José Gómez López	38	17	1	158
	Pedro Baracutao García Ospina	51	32	16	15
	TOTAL ¹⁶²	368	498	46	443

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de los informes de gestión publicados en los perfiles de los Representantes en las webs de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

Finalmente, sobre el indicador “Documento de ajustes normativos para garantizar la participación de un delegado del nuevo PP o MP ante el CNE, presentado” (C.220) del PMI, referente a la participación de un delegado del partido

¹⁶¹ En cuanto a los informes de gestión de los senadores Imelda Daza y Omar Restrepo, no es posible acceder a sus perfiles a través de la página del Senado de la República, lo cual limita el acceso a la información, a favor de la transparencia, por parte de la ciudadanía. Consulta realizada el 31 de julio de 2023.

¹⁶² Debido a que estas cifras corresponden a la gestión de una bancada en el congreso, puede que algunas de las mismas se repitan, tales como autorías o ponencias en proyectos de ley y/o Actos Legislativos, o debates de control político, dado que los congresistas pueden realizarlos en conjunto.

Comunes ante el CNE, con voz, pero no voto, este órgano electoral informó que, de diciembre de 2017 a marzo de 2023, se han realizado 397 sesiones, de las cuales, el delegado de Comunes ha asistido a 308, correspondiente a una participación de 77,6% en las discusiones de dicha organización. Frente a las cifras referentes al periodo de análisis del presente informe, del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023 se han realizado 64 sesiones, de las cuales, el delegado del partido Comunes asistió a 53, correspondiente a una participación de 82,8%¹⁶³.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- A partir de esta vigencia, el partido Comunes no continuará recibiendo recursos para la financiación especial de sus campañas a la Presidencia o al Senado, ni tampoco recursos para el funcionamiento de su centro de pensamiento político, debido a la terminación de su vigencia determinada por la ley.
- Frente al manejo realizado por parte del partido Comunes a los recursos aportados por el Estado para la financiación de sus gastos de funcionamiento y de sus campañas electorales durante la vigencia 2020 y 2021, el CNE informó que la auditoría contratada por su parte, y llevada a cabo por la firma NEXIA MONTES & ASOCIADOS, encontró que faltan soportes contables, estos no son adecuados, o no se ajustan a requerimientos legales.

Recomendaciones

Al Senado de la República

- I. Corregir el apartado de perfiles de los senadores en su página web: <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/senadores>, con el fin de que todos puedan ser consultados por la ciudadanía. De igual manera, publicar en dichos perfiles sus informes de gestión respectivos.

¹⁶³ Las cifras referentes al periodo de análisis del presente informe son obtenidas relacionando los datos presentados a este órgano de control por parte del CNE para el Cuarto Informe, con las últimas expuestas al principio del párrafo.

Reincorporación Social y Económica

Para garantizar la sostenibilidad del proceso de reincorporación de las y los excombatientes, y su participación de manera segura, activa y digna en escenarios de construcción de paz, reconciliación y desarrollo comunitario en clave de no repetición, se establecen las medidas de reincorporación social y económica, que antes fueron enunciadas, y se desarrollan a continuación.

Estado de implementación

Situación Jurídica de Excombatientes

El Acuerdo de Paz en el numeral 3.2.2.4. “Acreditación y Tránsito a la legalidad” establece que los firmantes de paz de 2016 de las FARC-EP, serán incluidos en unos listados que entregará un delegado ante el Gobierno nacional a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), a fin de que éste, previa revisión y contrastación de la información oficial, los acredite mediante acto administrativo, y les resuelva su situación jurídica para poder acceder a todas las condiciones y beneficios en el tránsito a la vida civil, como a las medidas contempladas para su reincorporación social, económica y política.

De acuerdo con la información reportada en el SIPO, sobre el avance en el cumplimiento del indicador “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido” (C.228), a 30 de junio de 2022, la OACP acreditó 13.618 personas; más 3 por orden de la Sala de Amnistía e Indulto de la Jurisdicción Especial para la Paz; para un total de 13.621, de los cuales, 3.304 son personas privadas de la libertad.

En contraste con lo anterior, se encuentra que, de los listados entregados, 13 personas no fueron acreditadas, se revocó la acreditación de 6, y se excluyeron 371, para un total de 390 personas retiradas de las listas. De otro lado se reportó que, 137 personas se encuentran en observación ya que no se ha podido comprobar su pertenencia a las FARC-EP por la OACP.

Teniendo en cuenta la fecha de corte del presente informe, la OACP solo ha reportado en el SIPO la información cuantitativa hasta el 31 de diciembre de 2022, y la cualitativa al 30 de junio de 2022, por lo que se encuentra un rezago en el reporte del avance de la implementación.

En cuanto al indicador “Listados entregados por las FARC verificados” (C.229), presenta un porcentaje de avance cuantitativo del 0% en la vigencia 2022; mientras que el cualitativo solo se reporta con corte a 30 de junio de 2022.

Sobre el avance de este indicador, la OACP informó que en total se recibieron 8 listas que contenían 15.005 nombres; encontrando que de éstos, 376 estaban

duplicados en los listados de menores recibidos por la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y que fueron desvinculados a través de resolución por la OACP; y 291 estaban duplicados en las mismas listas entregadas por el miembro representante de las FARC-EP al Gobierno Nacional, que depuradas arrojaron un total de 14.338 integrantes de las FARC presentados para acreditación.

De la cifra anterior, han sido verificadas por la OACP 14.176 personas, de las cuales 159 personas se encuentran sin identificar ni ubicar; una más, manifestó renuncia voluntaria en el Plan de Choque III realizado en el primer trimestre de 2019; y dos personas identificadas en el Plan de Choque V, fueron remitidas a comité técnico interinstitucional para la verificación de listados. Con ello, resulta importante que la OACP reporte la información faltante de los indicadores C.228 y C.229, teniendo en cuenta que no es posible determinar la gestión que adelanta dicha entidad, ni la realidad de la acreditación de los nombres presentados por las FARC en los listados, incumpliendo los compromisos de mantener el SIIPO con información veraz y actualizada¹⁶⁴

Por su parte, la OACP, informó que con corte a 31 de marzo de 2023 (OACP, 2023), de los 15.005 nombres incluidos en las listas entregadas por las antiguas FARC, 390 han sido retirados de los listados (371 excluidas, 6 revocadas y 13 no acreditadas); 411 NNA fueron desvinculados; y 232 desvinculados que habían sido acreditados fueron excluidos, quedando 14.615 nombres como parte de este proceso, de las cuales, han sido acreditadas 13.672 personas -8 de ellas por orden de la JEP-, 252 se encuentran en proceso y gestión (91 en observación, y 161 sin identificar o sin ubicar), como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 29 Resumen situación jurídica excombatientes FARC-EP

Variable	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz	Cifras Cuarto Informe	Gestión entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023
Total de personas incluidas en los listados entregados por las FARC-EP al Gobierno Nacional antes del 15 de agosto de 2017	15.005	15.005	N/A
Personas acreditadas por la OACP al 31 de marzo de 2023, incluidas las personas acreditadas por orden de la JEP.	13.672	13.616	56
Personas acreditadas por orden de la JEP	8	3	5

¹⁶⁴ Si bien la OACP en el citado oficio indicó que actualizará la información cuando esté disponible el website del SIIPO, esto es, a partir del 11 de mayo de 2023, se deja constancia que a la fecha (15 de mayo de 2023), consultado el portal web, no han sido actualizados los indicadores C.228 y C.229.

Variable	Total personas desde la firma del Acuerdo de Paz	Cifras Cuarto Informe	Gestión entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023
Retiradas de los listados	390	N/A	N/A
NNA desvinculados desde la firma del acuerdo de paz	411	411	0
NNA desvinculados que inicialmente habían sido acreditados y retirados de las listas desde la firma del acuerdo de paz	232	232	0
Personas en observación en la OACP	91	138	47
Personas que han sido identificadas y remitidas al Comité Técnico Interinstitucional	0	32	0
Personas sin identificar que se encontraban en los listados.	161	162	N/A
Personas a las que se les ha revocado su situación de acreditación entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023	0	0	0
Total de personas a las que se le han resuelto las observaciones en la Mesa Jurídica Tripartita	N/A	1	46

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del OACP (2023) y Procuraduría (2022c).

Desde la fecha de corte del Cuarto Informe (31/03/2022) al 31 de marzo de 2023, la Procuraduría encuentra lo siguiente:

- Se tiene un registro de 13.672 firmantes de paz acreditados, de los cuales en el último período se han acreditado 56 personas, cinco de ellas por orden de la JEP.
- 643 NNA han sido desvinculados (411 al depurar listados, y 232 que habían sido acreditados y le fueron revocados los actos administrativos)
- No se han desvinculado menores de edad.
- Se acreditaron 47 personas de las 138 que se encontraban en observación en la OACP, por lo que quedan 91 en esta situación.
- No se ha revocado ninguna acreditación.
- La OACP no ha remitido los casos que tiene en observación al Comité Técnico Interinstitucional.
- En la Mesa Jurídica Tripartita, se resolvió la situación jurídica de 46 personas, en contraste con el Cuarto Informe, en que se le resolvió a una sola persona.
- No hay reporte de información de 390 personas.

Así las cosas, se evidencia que la OACP ha avanzado en la resolución de la situación jurídica de las personas que se encuentran en observación, sin embargo, hay 91 personas en espera que le sea definida su condición, por lo que se considera

oportuno que dicha entidad realice un análisis de dichos casos ante el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias, para que con la información que pueda aportar el componente Comunes, se genere una solución definitiva.

Se advierte entonces, que 161 personas aún se encuentran sin identificar, sin ubicar, ni información alguna, ante lo cual, la OACP informó que se encuentra coordinando el planteamiento de nuevas estrategias que incluyen la participación de la JEP con la Mesa de Seguridad Tripartita, para contrastar y cruzar la información de ambas entidades para avanzar en la solución de estos casos.

La Procuraduría espera que la OACP aclare las cifras a partir de los 15.005 nombres entregados en los listados, para que se supere la falencia de la información respecto de la situación jurídica de las 390 personas antes referidas.

Arquitectura Institucional

La ARN reportó que cuenta con 265 profesionales vinculados mediante contratos de prestación de servicios, que acompañan a la población firmante, en los Grupos Territoriales de la entidad, de los cuales, 219 son facilitadores¹⁶⁵, 22 orientadores misionales¹⁶⁶ y 24¹⁶⁷ orientadores para asuntos de productividad (ARN, 2023d).

En cuanto a las instancias que están en funcionamiento, la mencionada entidad informó que además del Consejo Nacional de Reincorporación-CNR, la más alta creada en el Acuerdo de Paz, existen los llamados Consejos Territoriales de Reincorporación -CTR, paritarios, uno en cada antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (24): La Fila, El Oso, La Guajira, La Cooperativa, Ponderos, San José de Oriente, El Doncello, Caño Indio, Filipinas, La Pradera, Agua Bonita, Carrizal, Brisas, La Plancha, Llano Grande, La Variante, Miravalle, Charras, Colinas, Mutatá, Los Monos, Monterredondo, La Elvira y El Estrecho.

¹⁶⁵ Antioquia Choco 16, Arauca 8, Atlántico Magdalena 2, Bogotá 13, Caquetá 15, Cauca 24, Cesar Guajira 11, Cundinamarca – Boyacá – Casanare ARN-Guaviare 9, Huila 10, Meta y Orinoquia 23, Nariño 9, Norte de Santander 11, Putumayo 7, Santander - Magdalena Medio 5, Sucre - Bolívar – Cordoba 11, Tolima 13, Urabá 13; y Valle del Cauca - Eje Cafetero 11.

¹⁶⁶ 2 en Antioquia Choco, Caquetá, Cauca, Meta y Orinoquia; y 1 en Arauca, Bogota, Cesar Guajira, Cundinamarca – Boyacá – Casanare, Guaviare, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander - Magdalena Medio, Tolima, Urabá, Valle del Cauca-Eje cafetero, y en Sucre - Bolívar – Córdoba.

¹⁶⁷ Antioquia Chocó 2 ARN Arauca 1 ARN Atlántico Magdalena 1 ARN Bogota 1 ARN Caquetá 1 ARN Cauca 2 ARN Cesar Guajira 2 ARN Cundinamarca – Boyacá – Casanare 1 ARN Guaviare 1 ARN Huila 1 ARN Meta y Orinoquia 1 ARN Nariño 1 ARN Norte de Santander 1 ARN Putumayo 1 ARN Santander - Magdalena Medio 1 ARN Sucre - Bolívar - Cordoba 1 ARN Tolima 2 ARN Urabá 1 ARN Valle del Cauca - Eje Cafetero

El indicador del PMI “Consejos territoriales de Reincorporación creados y en funcionamiento” (C.247) presenta en el SIPO un avance del 84,26%, frente a lo cual, la ARN informó lo siguiente (ARN, 2023d):

- En la actualidad existen 22 CTR en funcionamiento de los 26 establecidos en la meta, dos de los cuales se transformaron en mesas municipales (Miravalle y Yará). Desde el 2018 El Vidri y El Gallo dejaron de funcionar.
- Hay un CTR en cada AETCR, es decir, 24 en funcionamiento, y 22 formalmente constituidos.
- Durante la vigencia 2022, 20 CTR sesionaron al menos dos veces, y en total, fueron realizadas 99 sesiones entre todas estas instancias. En 54 de dichas sesiones, se abordaron temas de NNA, mujeres, comunidades aledañas, personas en condición de discapacidad, personas mayores y grupos étnicos.
- Dos CTR no sesionaron en el 2022: El Ceral, y La Reforma. El primero obedece a que la población es flotante y a la falta de compromiso de las autoridades territoriales; el segundo a las condiciones de inseguridad.

En el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), se recomendó a la ARN que impulsara la realización de un diagnóstico de los Consejos y Mesas Territoriales de Reincorporación, y que avanzara en un plan para su fortalecimiento, frente a lo cual, la ARN manifestó en su momento que “cuentan con un diagnóstico y seguimiento trimestral de las instancias territoriales, consejos territoriales, departamentales y municipales de reincorporación, se puede comprender su área de influencia, composición, temas tratados y acuerdos”, lo que considera importante para la implementación de las estrategias continuas que permitan su fortalecimiento, resaltando lo siguiente (ARN, 2022e):

- Las instancias territoriales han sido importantes en la implementación de los componentes de la reincorporación social y económica, por ejemplo, en el caso de educación, la contratación de rutas y alimentos para los estudiantes; en sostenibilidad económica para el análisis de necesidades técnicas, la realización de estudios de viabilidad y la ejecución de acciones para el impulso, acompañamiento y fortalecimiento de proyectos productivos, y su comercialización; en habitabilidad y vivienda, la concreción de intervenciones viales e infraestructura dentro de los AETCR; en el acceso efectivo al SISBEN con la implementación de los esquemas de salud en los AETCR. (ARN, 2023d)
- Se han desarrollado estrategias para la reincorporación comunitaria en proyectos productivos, pedagogía de paz y la reconciliación, gestionado situaciones de seguridad ante la UNP; realizando seguimiento a la oferta estatal para las familias; contratando operadores en infraestructura de cuidado infantil; y en cuanto a garantías jurídicas, articulando esfuerzos con

la Procuraduría para resolver algunas situaciones asociadas con antecedentes de la población.

Tabla 30. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR

Nro.	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR
1	Consejo Departamental de Reincorporación de Antioquia	Antioquia	Decreto 5207 de 2019
2	Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Cauca	Cauca	Decreto 0936 de 2018
3	Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Caquetá	Caquetá	Decreto 717 de 2019
4	Mesa Departamental de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz	Chocó	Decreto 0312 de 2018
5	Consejo Territorial de Reincorporación de Guaviare	Guaviare	Decreto 107 de 2021
6	Consejo Territorial de Reincorporación	Meta	Decreto 274 de 2018
7	Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento de Nariño	Nariño	Decreto 204 de 2019
8	Mesa Departamental de Reincorporación del Tolima	Tolima	Decreto 0561 de 2021
9	Mesa de Reincorporación del Departamento de Norte de Santander	Norte de Santander	Decreto 1595 de 2021
10	Consejo Departamental de Reincorporación del Putumayo	Putumayo	Decreto 312 de 2022

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2023d).

En departamentos sin presencia de AETCR, se crearon nueve mesas técnicas para la articulación interinstitucional en temas de reincorporación. También hay una en proyección del acto administrativo para su existencia y funcionamiento:

Tabla 31. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR.

Nro.	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR
1	Mesa técnica para la población reincorporada del departamento de Sucre	Decreto 82 de 2019
2	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz del Departamento de Santander	Decreto 50 de 2019
3	Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Bolívar	Decreto 82 de 2019
4	Mesa Departamental de Reincorporación del Huila	Decreto 121 de 2019

Nro.	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR
5	Mesa Territorial de Reincorporación para la Reconciliación y la Paz en el Valle del Cauca	Decreto 803 de 2020
6	Mesa Técnica de Reincorporación del Departamento de Córdoba	Decreto 961 de 2021
7	Mesa Regional de Construcción de Paz del Magdalena Medio	Constitución Política (art.22); CONPES 3867 y 3931; Decreto 1675
8	Mesa Departamental de Reincorporación de Cundinamarca (Dec. 134/21)	Decreto 0561 de 2021
9	Consejo Territorial de Reincorporación del Departamento del Magdalena (Dec. 294/21)	Decreto 294 de 2021
10	Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda	Decreto en formulación

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2023d).

A lo largo de la implementación del Acuerdo de Paz, se han creado 15 instancias municipales de reincorporación, y durante el período de este informe, se constituyeron cinco, lo cual representa un avance del 50% frente a lo reportado en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), teniendo en cuenta que existían 10. Las temáticas que abordan estas instancias, comprenden los componentes de la ruta de la reincorporación.

Además de lo anterior, se explicó que existen unos retos operativos para desarrollar competencias para la inclusión de la perspectiva o enfoque de género de las iniciativas y proyectos gestionados; desarrollar capacidades para la planeación estratégica; la implementación de mecanismos y herramientas de seguimiento para fortalecer el funcionamiento interno; ampliar la comprensión de las herramientas de planeación territorial, y los programas derivados del Acuerdo Final, y sus posibilidades de articulación con la política de reintegración y las políticas públicas.

Tabla 32. Instancias departamentales que funcionan en los AETCR.

Nro.	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR
1	Mesa Municipal de Reincorporación de Roncesvalles (Tolima)	Decreto 84 de 2020
2	Mesa Municipal de Reincorporación de Ibagué	Decreto 066 de 2021
3	Mesa Municipal de Reincorporación de Tierralta (Córdoba)	Decreto 29 de 2021
4	Mesa Municipal de Reincorporación de Venecia (Cundinamarca)	Decreto 29 de 2021

Nro.	Instancias departamentales con antiguo ETCR	Instancias departamentales con antiguo ETCR
5	Mesa Municipal de Reincorporación de Cabrera (Cundinamarca)	Decreto 026 de 2021
6	Mesa Municipal de Reincorporación de Rioblanco (Tolima)	Decreto 81 de 2021
7	Mesa Municipal de Reincorporación de Pasca (Cundinamarca)	Decreto 12 de 2021
8	Mesa Municipal de Reincorporación de Fusagasugá (Cundinamarca)	Decreto 115 de 2021
9	Mesa Municipal de Reincorporación de la Uribe (Meta)	Decreto 74 de 2020
10	Mesa Municipal de Reincorporación de Viotá (Cundinamarca)	Decreto 59 de 2022
11	Mesa Municipal de Reincorporación de El Doncello	Decreto 31 de 2022
12	Mesa Municipal de Reincorporación de San Vicente del Caguán (Caquetá)	Decreto 138 de 2022
13	Mesa Municipal de Reincorporación de Puerto Rico (Caquetá)	Decreto 181 de 2022
14	Mesa Municipal de Reincorporación de Cartagena del Chiará (Caquetá)	Decreto 104 de 2022
15	Mesa Intersectorial para la implementación del Acuerdo de Paz para Bogotá, D. C. Mesa temática: Mesa Distrital de Reincorporación	Decreto 48974 de 2022

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2023d).

En cuanto a los retos estratégicos, la ARN concluyó que “la apuesta estratégica para abordar los retos operativos y estratégicos identificados para el desarrollo de las instancias para la articulación interinstitucional en temas de Reincorporación desde una perspectiva integral se consolidará en la construcción e implementación del “Programa de Reincorporación Integra – PRI-I”, específicamente en la línea estratégica de Reincorporación Política” (ARN, 2023d).

Sobre el papel de la ARN en la implementación del Acuerdo de Paz.

Respecto de algunos temas relacionados con la gestión de la ARN como ente articulador para la implementación del Acuerdo de Paz, se informaron como resultados, la movilización de recursos y asistencia técnica, detallando los planes estratégicos, inversión de recursos, resultados obtenidos, y retos para la vigencia 2023. Además, reportó en el último año, 30 proyectos de Cooperación Internacional, de los cuales, 14 están en ejecución, y 16 han finalizado, por un valor estimado de USD 61,9 millones (ARN, 2023d).

Destacó igualmente que, a partir de este trabajo con la cooperación internacional, se logró el financiamiento para: I) la asistencia técnica y los cierres financieros de los proyectos productivos; II) el fortalecimiento en temas de salud en

infraestructura (dotación), apoyo al programa Capazidades; III) en reincorporación comunitaria: la prevención del reclutamiento y el fortalecimiento de la confianza comunitaria; IV) en el componente de Familia: el fortalecimiento de los entornos protectores, cuidado de niños, niñas y adolescentes (NNA) y la reconciliación de los jóvenes; V) los estudios de prefactibilidad para los proyectos de vivienda de nueve Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR), y VI) en materia de seguridad, el desarrollo de iniciativas para prevenir la estigmatización, la cultura de la legalidad y convivencia pacífica.

Sobre el rezago en la implementación del indicador del PMI (C.457) “Planes y programas de reincorporación social y económica implementados”, que presenta un avance del 66,67%, se expresó que fueron implementados dos de los tres programas (camino diferencial de vida y la estrategia de reincorporación comunitaria), teniendo en cuenta que, en el Programa Especial de Armonización Indígena, no se superaron las fases de concertación y protocolización para los componentes NARP e Indígenas.

En relación con los componentes de pueblos indígenas, y con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras-NARP, se informó lo siguiente:

“Componente de Pueblos Indígenas (...), respecto a la construcción del Programa Especial de Armonización para la reintegración y la reincorporación social y económica, se realizaron dos sesiones ampliadas de la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (CDDHHPI) y la Mesa Permanente de Concertación (MPC) durante el mes de octubre de 2022, en las cuales se logró avanzar en un 59%¹⁶⁸ de la concertación técnica del programa, puntualmente, se abordaron los siguientes apartados del documento propuesta: I) Antecedente y consulta previa; II) Armonización; III) Objetivos del programa; IV) Población beneficiaria; V) Principios; VI) Lineamientos generales; VII) Medidas de armonización para el territorio y la naturaleza; VIII) Medidas de armonización para el gobierno propio y la biogobernanza; IX) Fases; y X) Rutas.” (ARN, 2023d)

¹⁶⁸ Fe de erratas: Se estableció en reunión de balance de la concertación realizada con todas las organizaciones indígenas para la revisión de la metodología de la consulta previa, realizada el 13 de diciembre de 2022 que se consideraría la cifra de 59% y no 62% de avance como se había mencionado en el último reporte de 2022, según el cual, de las 853 acciones contempladas en la propuesta presentada por las Organizaciones Indígenas, se habían abordado 530. Este nuevo porcentaje de avance contempla la concertación de títulos y subtítulos de acuerdo con el abordaje técnico del Programa Especial de Armonización, por lo cual, en realidad se han logrado plantear 670 acciones de 1.135 contempladas.

Según se afirmó, en estas sesiones se logró definir el objetivo general del mencionado programa, principios rectores, lineamientos, entre otros aspectos, y “los mecanismos de seguimiento que orienten el proceso de armonización de la población beneficiaria del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI) de conformidad con los establecido en el punto 6.2 del Acuerdo Final y otros instrumentos en la materia” (ARN, 2023d). Teniendo en cuenta que la esencia de esta población es el carácter colectivo, este programa será implementado por fases, mediante una planeación participativa entre las organizaciones y autoridades indígenas, coordinadas con la ARN.

Se reportó que en el primer trimestre de 2023, se avanzó en la sistematización y análisis de las contrapropuestas presentadas por la población en mención, y que no se ha finalizado la concertación sobre las (I) medidas de armonización para el buen vivir, planes de vida o equivalentes; (II) medidas de armonización para la identidad cultural, la espiritualidad y la cosmovisión indígena; (III) medidas de armonización para la mujer, familia y generaciones; y, (IV) mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Con esto, se pueden resaltar los avances presentados para la implementación y puesta en marcha del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI), sin embargo, urge la necesidad de finalizar la concertación técnica y protocolizarla, para que se logre dar celeridad a la fase de implementación.

En cuanto al Componente de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras – NARP, la ARN refirió que, durante el primer trimestre de 2023, fueron realizadas gestiones con la OIM para la modificación del Convenio 1338 de 2022, el cual se suscribió en abril de 2023, y que consistió en la adición de recursos para “garantizar los acuerdos concertados en el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades -ENCP -y establecidos en la ruta metodológica para la consulta previa del Programa Especial de Armonización para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género, para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.” (ARN, 2023d).

El informe de la ARN, da cuenta de reuniones interinstitucionales en las que han sido socializados los asuntos manifestados por la mencionada comunidad, como, por ejemplo, en marzo de 2023, que “se continuó en la articulación con la OIM y la Asociación “Ser Negro es más Sabroso”, a través de la revisión y retroalimentación del documento metodológico, la guía y el plan de trabajo para el desarrollo de la consulta previa del “Programa Especial de Armonización Mauyauma para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género”, para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras”. En consecuencia, se requiere que la ARN en articulación con otras entidades, propenda por implementar los siete componentes de la ruta de la reincorporación

social y económica teniendo en cuenta sus costumbres, adecuados a su entorno cultural.

En lo que tiene que ver con el programa “*Camino Diferencial de Vida*”-PCDV, que se refiere a la atención y consolidación de los proyectos de vida de los menores de edad que han salido o salen de las FARC-EP, durante la vigencia 2022, fueron ejecutadas todas las estrategias proyectadas para la fidelización de los jóvenes en el mismo, y mensualmente se emite un reporte sobre las líneas de acompañamiento en reincorporación temprana, el estado de desembolsos de apoyos económicos, y de las instituciones corresponsables en el proceso como lo son, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Como resultado, se construyó un documento que contiene el plan de fortalecimiento del programa, el cual será implementado durante 2023.

Con lo anterior, se reconocen las gestiones que viene adelantando la ARN, en punto a la garantía de los derechos constitucionales superiores de la población conformada por NNA, tanto los desvinculados de las FARC-EP, como los hijos de firmantes, lo que será objeto de seguimiento para la verificación de la consolidación de los derechos de los beneficiarios del mencionado programa.

Ruta de la Reincorporación Social y Económica

La ruta de la reincorporación social y económica se basa principalmente en el Decreto Ley 899 de 29 de mayo de 2017¹⁶⁹ y en la Resolución 4309 de 24 de diciembre de 2019¹⁷⁰ que recoge siete componentes: I) educación; II) sostenibilidad económica; III) habitabilidad y vivienda; IV) salud; V) bienestar psicosocial integral; VI) familia y, VII) comunitario.

En el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), la Procuraduría recomendó a la ARN, gestionar ante el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la creación y aprobación de la Hoja de Ruta, que permitiría una mejor implementación de los componentes de la reincorporación económica; a lo que manifestó que, dadas las dificultades para iniciar la implementación de la hoja de ruta, desde el CNR, se decidió la construcción del Programa de Reincorporación Integral-PRI, que responde a lo dispuesto en el Punto No. 3.2. del Acuerdo de Paz, el artículo 36 del

¹⁶⁹ "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

¹⁷⁰ "Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación".

Decreto Ley 897 de 2017, modificado por el artículo 20 de la Ley 2294 de 2023 “*Plan Nacional de Desarrollo*”, y el Decreto Ley 899 de 2017 (ARN, 2022e).

Este programa se plantea sobre cuatro líneas estratégicas: Reincorporación Comunitaria, Económica, Social, y Política; y cinco líneas transversales: Acceso a Tierras para Proyectos Productivos y de Vivienda; Abordaje Diferencial (enfoques de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad y campesinado); Seguridad Humana; Territorialización de la Reincorporación; y Enfoque Colectivo.

Adicionalmente, retoma la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica establecida en el CONPES 3931 de 2018 y los siete componentes de la Ruta de Reincorporación prevista en la Resolución No. 4309 de 2019, que integra normas sectoriales en materia de acceso a tierras y vivienda, prevención de la estigmatización, seguridad humana, así como, otras disposiciones que refuerzan el carácter integral de la reincorporación social, económica y comunitaria de las personas exintegrantes de las FARC-EP (ARN, 2023d).

Este programa se encuentra en fase de construcción, mediante una ruta participativa que implica la realización de siete encuentros regionales, y uno nacional con los firmantes de la paz, para obtener la retroalimentación de su estructura y estudiar las propuestas que se presenten.

El CNR¹⁷¹, como instancia encargada de adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los ex - miembros de las FARC-EP en lo económico y lo social, según lo establecido en el Acuerdo de Paz está conformado por dos delegados del Gobierno nacional y dos delegados del componente FARC-EP, hoy Partido Político Comunes, con voz y voto para la discusión y toma de decisiones.

En la sesión 141 del CNR, realizada el 9 de febrero de 2023, se aprobó la participación de siete organizaciones con amplia presencia territorial que agrupan parte de la diversidad de procesos de reincorporación que no necesariamente se encuentran articulados a los procesos del partido político Comunes, estas son, Economías Sociales del Común -ECOMUN, Peregrinos por la vida y por la Paz, Mesa Nacional del Café, Coordinadora Nacional de Mujeres -CONAMU, CORPO-RECONCILIACION, Mesa Autónoma de Reincorporación -MAR, Comité Nacional de Excombatientes, Lisiados de guerra, Adultos mayores y Enfermedades de alto Costo-CONELAEC, quienes pueden tomar parte de las decisiones que les afectan. (ARN, 2023d).

¹⁷¹ Creado por el Decreto 2027 de 2016.

En la sesión 142, se implementó una nueva metodología para abordar los temas que son del orden del día, que consiste en la realización de mesas de trabajo dinámicas, en las que la Procuraduría ha tenido participación solo con voz, como se solicitó en el año 2022¹⁷², lo cual se resalta, ya que se ha abierto un espacio más inclusivo a nuevos actores o voces que tienen interés en la implementación del Acuerdo de Paz conforme al marco de sus competencias.

Durante el año 2022, el CNR sesionó de manera ordinaria en 10 ocasiones, y desde enero a marzo de 2023, en dos oportunidades, cuyo balance es el siguiente:

- Cumplimiento total de 19 compromisos referidos al abastecimiento, proyectos productivos, y el diseño del Sistema Nacional de Reincorporación, entre otros.
- En proceso de revalidación, tres compromisos relacionados con una acción delegada a otra entidad, otro al plan de acción de la instancia, y el último sobre el diagnóstico de los proyectos productivos que no se ha culminado.

En dichas sesiones, se ha observado que los aspectos de mayor recurrencia tienen que ver con las situaciones de inseguridad que están atravesando los firmantes de la paz de 2016, la sostenibilidad de los proyectos productivos, el cambio de metodología participativa, y el replanteo de la estrategia de reincorporación social y económica.

En cuanto al SNR, en el Cuarto Informe, la Procuraduría recomendó a la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación hacer las gestiones necesarias para ponerlo en marcha, la cual fue acogida totalmente por el Gobierno nacional, en el sentido que se haría la articulación entre la ARN y el componente Comunes del CNR (ARN, 2022e); y como consecuencia, en la sesión 141 del CNR se aprobó la propuesta final de su estructura y funciones, encontrándose en trámite la expedición del decreto que lo reglamenta. (ARN, 2023d)

El SNR fue incluido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sin embargo, su puesta en marcha depende de un reglamento de operación, que de manera preliminar ha sido presentado al DAPRE, incluyendo para 2023 su reglamentación, la definición de métodos operativos para la implementación, su socialización, y en 2024, el inicio de su implementación, la definición de los mecanismos de monitoreo y seguimiento, y el seguimiento como tal. Por lo anterior,

¹⁷² A la primera sesión que fue invitada la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, fue a la 142 realizada en Arauca el 21 de marzo de 2023.

la Procuraduría advierte que, en aras de garantizar los compromisos de ley, es necesario que este calendario preliminar se cumpla sin retrasos.

Es importante mencionar que, en cuanto al “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” referido al indicador SIIPO (C.MT.1), la ARN reportó un avance del 110%, es decir, nuevamente superior a la meta trazada (80%¹⁷³), lo cual destaca este Órgano de Control, ya que esto apunta a que los firmantes de la paz de las FARC-EP de 2016 están respondiendo de manera afirmativa a la oferta estatal. (ARN, 2023d)

Así las cosas, según lo reportado en el SIIPO a diciembre de 2022, se atendieron 11.161 personas en proceso de reincorporación habilitadas en la ruta, 11.183 en enero de 2023, y 11.229 en febrero del mismo año, lo que representa una tendencia al alza en la atención institucional.

La ARN informó que a 31 de marzo de 2023, ha acompañado el proceso de reincorporación de 12.713 personas (3.260 mujeres y 9,453 hombres), de las cuales, 11.348 se encuentran activas, conforme al Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación-SIRR, a quienes se ha prestado los siguientes servicios: actividad con actor externo, actividad individual, grupal, y familiar, que consisten en encuentros personales para conocer sus necesidades, y acercamiento a la oferta pública y/o privada movilizada por la Agencia Nacional de Reincorporación y Normalización (ARN, 2023d)

En el ejercicio de caracterización realizado por dicha entidad, fue aplicado un instrumento sobre 11.342 personas, es decir, sobre el 99,9% de la población activa; encontrando que la mayoría se encuentra en el departamento del Meta con 1.387 personas (461 mujeres, 926 hombres), Antioquia con 1.323 (339 mujeres, 984 hombres), Cauca con 1.174 (229 mujeres, 945 hombres), Caquetá con 914 (218 mujeres, 696 hombres) y Tolima con 692 (171 mujeres, 521 hombres), que representan el 46% de los atendidos (ARN, 2023d).

Ahora, respecto de la población en reincorporación según pertenencia étnica, sexo, discapacidad, la ARN informó que, de la totalidad de las personas encuestadas, 8.403 no se auto reconocen pertenecientes a ningún grupo étnico, lo

¹⁷³ En el Cuarto Informe al Congreso, la Procuraduría había recomendado a la OACP que se debería incrementar el porcentaje de atención, sin embargo, en el SIIPO, indicador C.M.T.1. se indicó que “(...) que el acceso a los beneficios de la ruta de Reincorporación por parte de la población se da de manera voluntaria, por lo que no se contempla una meta del 100%.”

cual corresponde al 74,1% de la totalidad de los firmantes que se encuentran en la ruta, mientras que el 2.939 si se auto reconoce (25,9%).

De esta población diferencial (2.939), se encontró que, 1.864, (63,16%) pertenecen a pueblo originario/indígena, 825 al afrocolombiano, 224 negros, 17 al palenquero(a), 7 a la comunidad raizal, 2 RROM; 1.591 personas tienen alguna discapacidad; 2.924 fueron objeto de atención (98%), de los cuales, 1.822 son indígenas, 1.049 NARP (Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros)¹⁷⁴, y 2 gitanos.

En cuanto a su ubicación geográfica, los territorios que asienta más firmantes son: Bogotá con 714 personas, San José del Guaviare 452, Villavicencio 307, Medellín 256, y, La Montañita 248.

En lo referente a la población ubicada en los AETCR, se evidenció que los que más personas acogen son, Agua Bonita con 196 personas, La Fila con 173, Filipinas 171, Las Colinas 164, y de allí siguen en orden descendente como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 33. Personas en proceso de reincorporación en AETCR

AETCR	Total	Mujer	Hombre	Instrumento de caracterización
Agua Bonita	196	61	135	189
Caño Indio	52	16	36	52
Caracolí	65	19	46	63
Carrizal	51	14	37	51
Charras	131	39	92	125
El Ceral	16	2	14	2
El Doncello	53	20	33	53
El Estrecho	36	9	27	32
El Oso	73	22	51	72
Filipinas	171	50	121	167
La Fila	173	56	117	165
La Guajira	108	41	67	94
La Plancha	49	13	36	42
La Pradera	84	27	57	81
La Reforma	139	44	95	129
La Variante	60	23	37	60

¹⁷⁴ Se refiere a la población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera.

AETCR	Total	Mujer	Hombre	Instrumento de caracterización
Las Colinas	164	70	94	152
Llano Grande	102	32	70	94
Los Monos	23	3	20	18
Miravalle	44	9	35	32
Monteredondo	28	3	25	24
Mutatá	71	26	45	70
Pondores	134	54	80	126
San José Del Oriente	119	38	81	111
Total AETCR	2.142	691	1.451	2.004

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2023d).

Por grupo etario, se tiene que 7.627 personas oscilan entre los 29 y 49 años de edad (67 %); 1.555 entre 50 y 59 años de edad (14 %); 1.509 entre 18 y 28 años de edad (13 %); y 651 con 60 años de edad o más (6 %).

Fase de Reincorporación Temprana

La fase de reincorporación temprana se refiere a las acciones que facilitan la adaptación de las personas en proceso de reincorporación a la vida civil, y el acceso a la oferta institucional de acuerdo con sus necesidades e intereses.

El Decreto 899 de 2017¹⁷⁵, estableció beneficios socioeconómicos para esta población, entre ellos: I) una asignación única de normalización de \$2.000.000 una vez finalizadas las ZVTN (art. 7); II) una renta básica mensual equivalente al 90% del SMMLV durante 24 meses una vez terminadas las ZVTN (Art. 8); III) la asignación mensual, que corresponde al mismo pago de la renta básica, una vez han transcurrido los primeros 24 meses siempre que el beneficiario cumpla con los acuerdos y actividades establecidas en la hoja de ruta y no devengue más de cinco SMMLV. (Art. 8); y, IV) un apoyo económico de \$8.000.000 por una sola vez, para emprender un proyecto productivo (individual o colectivo) o de vivienda (Art. 12).

En el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), se anotó que el apoyo económico se había extendido conforme a lo establecido en el PND 2018-2022, como un compromiso con quienes están en camino a la legalidad. Muestra de ello es que, a partir de 2019, cumplidos los 24 meses de haber recibido la renta básica, se otorgó un beneficio consistente en una asignación mensual equivalente al 90% del SMMLV conforme a lo dispuesto en el artículo 284 de la Ley 1955 de 2019.

¹⁷⁵ "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

Esta renta básica ha sido prorrogada de manera continua¹⁷⁶, y se encuentra vigente hasta el 30 de junio de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 3232 de 29 de diciembre de 2022¹⁷⁷, atendiendo las circunstancias económicas que atraviesan las personas en proceso de reincorporación y sus familias. Esta ayuda está condicionada a que la persona cuente con la aplicación del Registro Nacional de Reincorporación (RNR), o del instrumento de actualización de caracterización definido por la ARN, y haber asistido por lo menos a una actividad mensual con la mencionada entidad, que debe estar registrada en el sistema de información.

Componentes individuales de la ruta de reincorporación

A continuación, se presenta el estado de los siete componentes comprendidos en la Ruta de la Reincorporación establecida en la Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019¹⁷⁸ emitida por la ARN, así como el análisis que este Órgano de Control realiza sobre su implementación.

Educación

El Acuerdo de Paz en su artículo 3.2.2.7 “Garantías para una reincorporación económica y social sostenible”, contempla dentro de los planes o programas sociales para la atención de los derechos fundamentales de la población firmante de la paz de 2016, la educación formal (básica y media, técnica y tecnológica, y la universitaria), la educación para el trabajo y el desarrollo humano, así como los saberes y conocimientos, los cuales se abordarán a continuación.

De acuerdo con la caracterización realizada por la ARN, se muestra que el 96,2% de la población en proceso de reincorporación sabe leer y escribir (10.909), mientras que el 3,8% no (433). En relación con el nivel educativo, el 97,94% tiene algún nivel de formación académica, de los cuales, el 41,6% alcanzó la media vocacional, el 25,65% la básica secundaria, el 25,89% la primaria, y el 4,8% la educación superior que incluye la Formación Tecnológica. (ARN, 2023d)

Se tiene que, el 33,18% de la población en reincorporación está en algún proceso educativo; el 32% refiere que la ausencia de recursos económicos es una de las principales causas que les impide permanecer estudiando, así como la falta de oferta flexible en el territorio, o por sus ocupaciones, o porque la oferta no va

¹⁷⁶ Prorrogada en las Resoluciones 0843 de marzo 30 de 2020, 1279 de 01 de septiembre de 2020, 0066 de 25 de enero de 2021, 1704 de 29 de julio de 2021, 0175 de 2022 del 28 de enero de 2022, y 2106 del 31 de agosto de 2022.

¹⁷⁷ “Por la cual se prorroga la fase de transición prevista para el reconocimiento de la Asignación Mensual en el marco del proceso de reincorporación y se dictan otras disposiciones”

¹⁷⁸ “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”

acorde con su proyecto de vida. En tal virtud, se hace necesario la creación de estrategias diferenciales para lograr la permanencia educativa, así como la destinación de recursos para cubrir las necesidades que estas personas requieren para estudiar y así consolidar su reincorporación a la vida civil.

En cuanto a la matrícula en los diferentes modelos educativos, la ARN informó que, a diciembre de 2022, en el programa Formación Académica-FA, 330 personas se encuentran vinculadas al Proyecto Arando la Educación; en el Modelo Educativo Flexible, como el de Maestro Itinerante, se reportaron 2.468 personas vinculadas; y, en el de Tejiendo Saberes-MEFTS (jóvenes, adultos y mayores)¹⁷⁹ 358 personas a diciembre de 2022¹⁸⁰. Además, se mencionó que la oferta educativa estatal contó con 437 personas matriculadas a diciembre de 2022, y 101 personas a febrero de 2023, y 197 en la educación superior. (ARN, 2023d)

La ARN reportó que, de enero a marzo de 2023, 2.284 personas se han vinculado a la educación formal (básica, media y superior), de las cuales, 51 corresponden al Proyecto Arando la Educación¹⁸¹; 1.957 al programa Maestro Itinerante¹⁸²; y, 133 matriculadas en la oferta pública (básica y media). (ARN, 2023d). El Modelo Educativo Flexible Tejiendo Saberes no reporta información para este año, debido a que el contrato respectivo se encuentra en etapa precontractual, y se espera beneficie a 900 personas, de las cuales, 450 en proceso de reincorporación, y el resto, familiares.

En educación superior, se reportaron 143 personas matriculadas, 32 se vincularon a la Escuela Latinoamericana de Cuba (ELAM), y 26 están cursando sus estudios. En cuanto a las becas, se informó que, conforme a los convenios suscritos con la Universidad Elite y la OEI, se están aprovechando 25 becas, (24 parciales), y solo hay 10 estudiantes activos; mientras que, con la ESAP, de 100 cupos disponibles, solo se han inscrito 10 personas. De conformidad con lo anterior puede concluirse que, se mantiene el bajo aprovechamiento de los cupos de los programas educativos, así como de las becas ofertadas tal como se reportó en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c).

En cuanto al programa Formación para el Trabajo (FpT) que se desarrolla a través del SENA desde el 2018, se informó que existen 7.026 cursos, programas y eventos, y 8.913 personas vinculadas de los 29.558 cupos dispuestos.

¹⁷⁹ Contrato 1133-2022 suscrito entre ARN y CORPOCEMPED, que venció el 23 de diciembre de 2022.

¹⁸⁰ Bajo el Contrato 1311-2022 suscrito con el Centro Empresarial Ejecutivo.

¹⁸¹ Convenio ARN-Consejo Noruego

¹⁸² Convenio ARN-UNAD.

Adicionalmente, se han realizado 10.068 actividades de orientación ocupacional, 339 personas certificadas en competencias laborales, y 141 en saberes de la salud, evidenciando bajos índices de matrícula en este programa que mantiene un promedio similar al reportado para el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c). Así las cosas resulta necesario que la ARN ejerza acciones encaminadas a fortalecer el contexto educativo. (ARN, 2023c).

Ahora bien, frente a las principales causas de la deserción escolar, la ARN y el MinEducación detallaron que, para la Media Rural, se encuentran: I) cambio de residencia; II) poco gusto por el estudio; III) otras razones; IV) el trabajo; y, V) bajo rendimiento escolar. (ARN, 2023c) (MinEducación, 2023).

Para la Media Femenina, estas causas son en su orden: I) cambio de residencia dimensión familiar (39,55 %); II) otras razones (27,72 %); III) poco gusto por el estudio (14 %); IV) bajo rendimiento escolar (8,77 %); y, V) cambio de país.

En cuanto a los indígenas, se anotan: I) poco gusto por el estudio (32,56 %); II) cambio de residencia dimensión familiar (29,94 %); III) trabajo (17,44 %); IV) otras razones (15,21 %); y, V) padres a temprana edad (19,47 %).

Para la población (NARP) fueron identificadas: I) otras razones (38,58 %); II) cambio de residencia (36,29 %); III) poco gusto por el estudio (20,56 %); IV) dificultades académicas (8,64%); y, V) el trabajo (7,87 %).

De acuerdo con los datos anteriores, las causales de mayor incidencia en la deserción escolar fueron:

- I. En cuanto a decisiones personales, el poco gusto por el estudio con 473 personas, seguido del trabajo con 246 personas, y el bajo rendimiento académico con 165 personas.
- II. Por razones de índole familiar, el cambio de residencia repercutió en el abandono escolar de 705 personas, y la poca importancia en la educación por los padres o acudientes con 145 casos.
- III. Por motivos institucionales, la ubicación lejana del establecimiento educativo, la cual provocó el abandono de 30 estudiantes, seguido del conflicto entre estudiantes con ocho casos.
- IV. En cuanto a razones del contexto del conflicto armado interno, la distancia del hogar al sitio de estudio afectó a 65 personas; seguido de la presencia de cultivos ilícitos con 20 personas; 18 estudiantes por presencia de los grupos armados ilegales en el territorio; consumo de sustancias psicoactivas y la situación de inseguridad con ocho personas cada una, y la presencia de minas antipersonales con seis personas que abandonaron sus estudios.

Para mitigar el problema de la deserción de los programas escolares, la ARN informó que ha implementado varias estrategias para dar a conocer los planes educativos y la oferta disponible, mediante encuentros grupales, acompañamientos, asesorías, afiches, mensajes de texto al celular, audios promocionales, piezas gráficas digitales, y cuñas radiales y publicidad en los establecimientos educativos para el Modelo de Educación Flexible - Tejiendo Saberes, y el de Maestro Itinerante, así como las actividades offline y online con los estudiantes. (ARN, 2023d)

El MinEducación informó de la realización de una mesa técnica con la Red de Universidades para la Paz, Educapaz, la Comisión de la Verdad, el Centro de Memoria Histórica y UNICEF, en la que derivó en la suscripción del contrato con el Consejo Noruego, para fortalecer las experiencias pedagógicas y generar las metas acordadas al PND 2022-2026. (MinEducación, 2023)

Por otra parte, se han venido ejecutando estrategias de acceso y permanencia a través de los créditos del ICETEX para la educación superior, mediante requisitos generales y condiciones para brindar el apoyo económico requerido, precisando que es la población la que debe postularse¹⁸³.

A su turno, el MinEducación indicó que trabaja articuladamente con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación-ETC en diferentes estrategias como “Búsqueda Activa” que promueve trayectorias educativas completas generando condiciones de acogida de los estudiantes, y esquemas diferenciados, los cuales son financiados por las entidades territoriales (MinEducación, 2023).

Igualmente, ese Ministerio mencionó que se fortalece la permanencia escolar mediante el transporte gratuito de los estudiantes que proporcionan las entidades territoriales con recursos propios, así como los útiles escolares y uniformes que subvencionan además con dineros del SGP y del SGR. De igual manera, informó que las secretarías de educación cuentan con herramientas como el Sistema de

¹⁸³ Ser ciudadano/a colombiano/a; no tener apoyo económico adicional de entidades nacionales u otros organismos, para adelantar estudios de educación superior en los niveles técnico profesional, tecnológico o universitario; no tener título profesional de nivel universitario; estar incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV) o reconocido como tal en fallos de Restitución de Tierras o de Justicia y Paz; el documento de identidad con el cual el aspirante se identifica al momento de hacer su inscripción a la convocatoria del Fondo, debe coincidir con el que se encuentra registrado en el RUV. Para este fin, es responsabilidad del aspirante actualizar sus datos de registro, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011; estar admitido en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional o estar cursando algún semestre de pregrado en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional; haber presentado la prueba Saber 11 o la prueba de estado equivalente; tener su propio correo electrónico; e inscribirse en la convocatoria mediante de la página Web del ICETEX.

Información para el Monitoreo, la Prevención y el análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE).

A pesar de las estrategias referenciadas, se observa una tendencia a la baja utilización de los cupos dispuestos en la oferta educativa, y de las becas, y una alta deserción escolar, en lo que pareciera que las estrategias no necesariamente acuden a mitigar las diferentes causas del problema, radicadas en el consumo de drogas, presencia de minas antipersonales y de los grupos armados ilegales, embarazo a temprana edad, establecimientos educativos en zonas lejanas del hogar de los estudiantes, o la alternancia con el trabajo.

En vista de lo anterior, se requiere que la ARN y el MinEducación, determinen las causas de la baja utilización de los cupos escolares en todos sus niveles, así como de las becas, para generar una oferta que responda al contexto y a la vocación de esta población, con el diseño de estrategias enfocadas a incentivar el interés en los programas educativos.

Valga señalar que, la Procuraduría, ha sostenido reuniones de articulación con la ARN, con el fin de determinar el estado actual del componente de educación, e identificar cuáles serían las fortalezas que pueden ofrecer algunos programas a la población en proceso de reincorporación; en estos espacios, se ha dejado de presente que se debe cambiar la estrategia del acceso a la oferta educativa, en el sentido de que dicha Agencia tenga en cuenta los saberes y la experiencia de los firmantes del Acuerdo, para su orientación en los cursos y programas que les resulten de interés y utilidad para su vinculación laboral. Esta propuesta fue acogida de manera positiva por la mencionada entidad, por lo que se deberán identificar los intereses y fortalezas de los firmantes de paz en el logro de esta oferta educativa guiada.

Derivado de lo anterior, se propuso la conformación de una mesa de seguimiento a la implementación de los componentes de educación y empleabilidad a cargo de la ARN, en la cual podrán participar entidades competentes del sector, tales como la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, Ministerio del Trabajo y la Agencia Servicios Público de Empleo, el SENA, Ministerio de Educación, para verificar las estrategias tendientes a lograr que las personas se matriculen y culminen sus estudios, para impulsar su vinculación laboral en el menor tiempo posible. Adicionalmente, se aspira a contar con ofertas de trabajo previamente identificadas y disponibles para esta población.

En lo referente a los créditos educativos que oferta el Estado, la ARN y el MinEducación, informaron que mediante Contrato 1549-2021 suscrito entre la ARN y el ICETEX, se constituyó un Fondo de Administración de Recursos para otorgar créditos condonables. (ARN, 2023d) (MinEducación, 2023)

El ICETEX, como administrador de recursos del mencionado fondo, aseveró que desde el año 2021 ha recibido postulaciones de 400 aspirantes, de los cuales, 123 fueron adjudicatarios del crédito, tal como se muestra a continuación (ICETEX, 2023):

Tabla 34. Población en proceso de reincorporación aspirante a financiación educativa a través del Fondo

Período convocatorio	Seleccionados y adjudicados	Seleccionados no adjudicados	No seleccionados	Total postulados
2021-2	32	0	7	39
2022-1	16	0	24	40
2022-2	28	0	30	58
2023-1	47	5	211	263
TOTAL	123	5	272	400

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ICETEX (2023).

Se denota que, en la medida que avanza cada semestre, se vienen presentando más solicitudes de créditos, sin embargo, solo el 30% de estos fueron adjudicados, mientras que el 70%, que equivale a 277 personas, no obtuvieron este beneficio por cuanto 272 no hacían parte de la población en proceso de reincorporación, y las otras 5 no culminaron el proceso de legalización.

La Procuraduría observa que la oferta educativa ha mantenido el nivel de avance y cierta permanencia en el desarrollo de sus programas, y ha contado con recursos para su sostenimiento, sin embargo, hay baja utilización de las becas, y de algunos cupos educativos, en tanto la permanencia se ha vuelto un reto para la administración, razón por la que, los llamados efectuados están orientados a que se logre superar cada una de las falencias y obstáculos evidenciados.

Salud

El Acuerdo de Paz incluyó la afiliación de las personas en proceso de reincorporación (PPR) al sistema de seguridad social durante 24 meses, salvo que se encontraran vinculados a actividades remuneradas. El componente se ha mantenido con los mismos criterios hasta la fecha.

Como se mencionó en el Cuarto Informe, en el CONPES 3931 de 2018, se incluyeron ocho acciones para este componente, sumado al acceso al Sistema de Salud, se estipuló un seguimiento al acceso efectivo en materia de portabilidad, y a la creación de lineamientos para facilitar el acceso al sistema, entre otros. La Procuraduría, sigue destacando que, con la ampliación de la renta básica, también se extendieran los beneficios en materia de acceso a seguridad social.

En la información del MinSalud, emitida con base en el reporte de la ARN con corte a marzo de 2023, se señala que:

“De los ex miembros de las FARC-EP, se registra que existen 12.462 personas que mantienen su afiliación en el SGSSS según la Base Única de Afiliados - BDUA, de los cuales el 76.9%, esto es 9.676, se encuentran en el régimen subsidiado y el restante 2.786 en el régimen contributivo, de estas personas, 3.203 son mujeres y 9.259 hombres. Dentro de esta población se puede encontrar tanto el cotizante o cabeza de familia como su grupo familiar, no obstante, se resalta que según establece el numeral 11 del Artículo 2.1.5.3.1 del Decreto 780 de 2016, estos afiliados pueden incluir como beneficiarios a los miembros de su grupo familiar, información que por temas de seguridad y privacidad no se encienden discriminadas en la BDUA.” (MinSalud, 2023b).

Tabla 35. Datos de las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud cuyos estados en la BDUA son activo, protección laboral, y suspendido

Sexo	Contributivo	Subsidiado	Total general
Femenino	817	2.386	3.023
Masculino	1.969	7.290	9.259
Total general	2.786	9.676	12.462

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinSalud, (2023b).

La mayor parte de la población se encuentra afiliada a la NUEVA EPS con un poco más del 53 %, quedando el resto distribuido de la siguiente forma:

Tabla 36. Afiliación discriminada por régimen y EPS

EPS	Contributivo	Subsidiado	Total general
Nueva EPS	1.682	4.984	6.666
Asmet Salud	78	921	999
A.I.C. Epsi	32	569	601
Capital Salud	31	445	476
E.P.S. Sanitas	218	226	444

EPS	Contributivo	Subsidiado	Total general
Coosalud	59	369	428
Salud Total	273	140	413
Emssanar	45	361	406
Savia Salud	33	371	404
Cajacopi	18	303	321
Mutual Ser	18	283	301
Mallamas Epsi	15	162	177
Confaorient	7	160	167
E.P.S. Sura	120	31	151
Famisanar	80	65	145
Ecoopsos	1	68	69
CCF del Choco	7	56	63
Compensar	45	18	63
Dusakawi EPSI	3	44	47
Pijaos Salud EPSI	4	40	44
CCF de Sucre	1	33	34
S.O.S.	13	4	17
Capresoca E.P.S	0	16	16
Anas Wayuu EPSI	0	3	3
Salud Mia	2	1	3
Aliansalud EPS	1	1	2
Comfenalco Valle	0	2	2
Total General	2.786	9.676	12.462

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinSalud, (2023b).

La distribución de la población en proceso de reincorporación se encuentra distribuida en su proceso de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por departamento, de la siguiente manera:

Tabla 37. Distribución por Departamento y Régimen

Departamento	Contributivo	Subsidiado	Total general
Amazonas	0	3	3
Antioquia	399	975	1.374
Arauca	63	274	337
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1	0	1
Atlántico	18	51	69

Departamento	Contributivo	Subsidiado	Total general
Bogotá. D.C.	460	467	927
Bolívar	40	212	252
Boyacá	15	42	57
Caldas	10	46	56
Caquetá	189	734	923
Casanare	20	66	86
Cauca	172	1.013	1.185
Cesar	60	154	214
Chocó	44	143	187
Córdoba	15	92	107
Cundinamarca	110	253	363
Guainía	1	14	15
Guaviare	90	420	510
Huila	79	413	492
La Guajira	61	247	308
Magdalena	9	26	35
Meta	327	1.257	1.584
Nariño	53	425	478
Norte De Santander	60	587	647
Putumayo	67	317	384
Quindío	16	46	62
Risaralda	33	69	102
Santander	70	187	257
Sucre	9	231	240
Tolima	148	560	708
Valle	143	313	456
Vaupés	0	16	16
Vichada	4	23	27
Total General	2.786	9.676	12.462

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN MinSalud, (2023b).

Respecto a la atención de personas dentro de los AETCR, MinSalud informó que para la vigencia 2022, esa cartera expidió la Resolución 0568, por medio de la cual se asignaron recursos del presupuesto de gastos de funcionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, rubro Plan Nacional de Salud Rural, para garantizar los esquemas de salud de los AETCR, por un valor de \$1.760,6 millones. Dichos recursos fueron asignados a las diferentes Empresas Sociales del Estado (ESE) que tienen a cargo los AETCR.

Es así, que el Ministerio reportó que, en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 30 de marzo de 2023, fueron realizadas 12.405 atenciones en salud, de las cuales 10.608 fueron llevadas a cabo por las brigadas de salud, 1.620 por auxiliares de enfermería y 177 traslados en ambulancia desde los AETCR al centro hospitalario de baja complejidad. Dicha atención, no fue exclusivamente para firmantes del acuerdo final de paz, sino que se extendió a la comunidad en general que requirió estos servicios.

De igual forma, fueron aprobados para el año 2023: por el CNR en la sesión No. 141 del 9 de febrero de 2023, los esquemas de salud para los AETCR; y, por el Comité Asesor para la Asignación de Recursos (CARR) en sesión No 01 del 21 de marzo de 2023, los esquemas de salud, recomendando adelantar el trámite respectivo para la asignación de recursos del rubro presupuestal Plan Nacional de Salud Rural por valor de \$2.091,3 millones. Así, los firmantes del Acuerdo que se encuentran por fuera de los AETCR, son atendidos en la red prestadora de servicios del asegurador.

Del informe presentado por la ARN, se encontró que existen 2.055 personas sin registro, por lo que se hace un llamado a esta Agencia a poner en marcha las acciones pertinentes para verificar dicha situación, al igual que, a continuar fortaleciendo las estrategias para facilitar la comprensión de la operación del SGSSS, deberes y derechos de los afiliados, la red integral de servicios, la participación social en salud y demás temas relacionados.

Una vez realizada la caracterización, se encontró que el 97,0 % de las personas en reincorporación están afiliadas a alguna entidad de seguridad social en salud como cotizantes o beneficiarios (11.002), el 2,61 % no están afiliados (296), y el 0,39 % no sabe si lo está (44) (ARN, 2023d).

El 15 % de los encuestados afirmaron que, la principal barrera para el acceso al servicio de salud tiene que ver con la lejanía del sitio de atención; y el 8,6 % indica no contar con recursos necesarios para cubrir el transporte, gastos de desplazamiento, alimentación y demás, que le permitan acceder a los servicios de salud. Señala la ARN, que ha identificado que para el 42 % de los encuestados, el tiempo de desplazamiento entre el lugar de vivienda y el punto de atención más cercano de la EPS a la que se encuentre afiliado, es de una a tres horas (ARN, 2023d).

La misma Agencia informa, que el 52,6 % de las Personas en Proceso de Reincorporación, afirma no haber recibido educación en temas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, lo cual representa una cifra significativa, sobre todo si se tiene en cuenta que por la lejanía en que se encuentran los puestos de

salud, se necesitaría la realización de brigadas para prevenir enfermedades y capacidad de reacción ante alguna eventualidad.

Las principales dificultades para acceder a servicios de atención especializada fueron identificadas por la ARN como se describen a continuación:

- El territorio donde se encuentran no cuenta con atención especializada (exámenes y valoraciones por especialistas) (17,5 %),
- Falta de disponibilidad de agenda (16,1 %)
- Demoras en trámites administrativos (12,3 %).

Tomando en cuenta estas tres variables, se insta al MinSalud, a disponer de más puestos de salud cerca de los AETCR y fuera de éstos, en lugares donde haya una importante cantidad de Firmantes del Acuerdo; así como a facilitar los trámites administrativos, o incluso reducirlos, teniendo en cuenta que, en la mayoría de las ocasiones, se requieren servicios de salud de urgencia y no existen las herramientas necesarias para cumplir con estos requisitos.

En el caso de las mujeres gestantes, estas representan el 4,5% de esta población, y de ellas solo el 21,8% ha asistido a controles prenatales. Esta cifra resulta preocupante, y según indica la ARN la razón de la inasistencia, en un 22,2% se debe a la distancia del sitio de atención, seguido de un 11,1% que afirma que los costos de desplazamiento son muy altos, siendo recurrentes las dificultades señaladas anteriormente (ARN, 2023d).

En la sesión 141 del CNR realizada el 9 de febrero de 2023 (CNR, 2023) la Procuraduría resaltó la importancia de la aprobación del esquema de salud en los AETCR, frente a lo cual el MinSalud manifestó la necesidad de mantenerlos en el marco del Plan Nacional de Salud Rural, el cual describió de la siguiente forma:

- **“Esquema A:** Se garantice la presencia de seis (6) jornadas extramurales complementarias en el año en los siguientes ETCR de las cuales al menos dos (2), contarán con especialistas según análisis epidemiológico y posibilidades de la respectiva ESE. (ECTR Carrizal, San José De Leones, Llano Grande, Filipinas, Miravalle, Charras, Colinas, La Reforma, Caño Indio).
- **Esquema B:** Se garantice el desarrollo de cuatro (4) jornadas extramurales en el año, de las cuales al menos dos (2) contarán con especialista según análisis epidemiológico y posibilidades de la respectiva ESE (ETCR La Plancha, Urías Rodón, Agua Bonita, El Ceral, El Estrecho, Los Monos, Monterredondo, San José De Oriente, Caracolí, Pondores, La Guajira, La Variante, La Pradera, El Oso, La Fila).

- **Servicios mínimos en cada jornada:** Medicina General, Odontología, Psicología o Trabajo Social, Enfermería, Auxiliar de Enfermería, Auxiliar en Salud Oral, incluye gastos de transporte, logística y suministros médicos.
- **Auxiliares de enfermería:** En los siguientes ETCR se asignarán recursos para la contratación de un (1) auxiliar de enfermería: Carrizal, san José de Leones, Llanogrande, Filipinas, Miravalle, Charras, Colinas, La Reforma y Caño Indio.
- **Servicio de ambulancia:** Se apoyará el servicio de ambulancia en algunos ETCR de la siguiente forma:
 - **Permanente:** Carrizal, Filipinas, Charras, Colinas, La Reforma, Caño Indio.
 - **Al llamado:** La Plancha, San José de Leones, Llanogrande, Miravalle, Urías Rondón, Agua Bonita, El Ceral, El Estrecho, Los Monos, Monterredondo, San José de Oriente, Caracolí, Pondores, La Guajira, La Variante, La Pradera, El Oso, La Fila”.

En dicha sesión, se indicó que el MinSalud es el encargado de coordinar con las ESE la vinculación de las personas en reincorporación que cuenten con formación y homologación en las áreas de la salud, por lo menos por un año, frente a lo cual, la Cruz Roja Noruega informó que aportará \$400 millones para la empleabilidad. (CNR, 2023)

Bienestar Psicosocial Integral

La Resolución 4309 de 2019 en su artículo 17, establece que el Bienestar Psicosocial Integral-BSI, busca contribuir al mejoramiento de calidad de vida individual y colectiva de la población en proceso de reincorporación y sus familias. Si bien este programa es de carácter voluntario, la ARN socializa la ruta para lograr que dicha población se auto reconozca como tal y acuda a las atenciones que brinda el Estado. (ARN, 2023d)

En el Cuarto Informe, la Procuraduría recomendó a la ARN “impulsar la aprobación del Programa de Acompañamiento Psicosocial por parte del Consejo Nacional de Reincorporación”, el cual, según información suministrada por la Agencia, cuenta con un texto finalizado del programa, que será tenido en cuenta dentro de la construcción e implementación del Programa de Reincorporación Integral (PRI), que también se encuentra en elaboración. (ARN, 2023d)

Ahora bien, respecto de la implementación de la estrategia en mención, en el informe de caracterización la ARN reportó que, existe mayor disposición de la población en proceso de reincorporación para recibir el acompañamiento psicosocial, en tanto que 8.924 personas entrevistadas, así lo manifestaron, frente a 3.048 que mencionaron no tener interés. Entre las necesidades requeridas, se encuentran: el fortalecimiento de lazos familiares (23.04 %), lazos comunitarios y

colectivos (14 %), y la garantía de enfoque de derechos frente a dicha atención (12,63 %) (ARN, 2023d).

En el mismo informe se señaló, que cuentan con profesionales facilitadores para brindar el acompañamiento de manera periódica y presencial a los firmantes de paz y sus familiares, incluso, después del fallecimiento de la persona en proceso de reincorporación.

De otro lado, fue diseñado el *“Programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico”*, que fue construido por el equipo psicosocial de la ARN, en conjunto con el Equipo de Enfoque Diferencial y de Género, y de la UTR, de la ARN, con enfoque étnico. Al respecto se precisó que 3.045 mujeres tuvieron acompañamiento psicosocial en su proceso de reincorporación, es decir, el 93% del total de esta población.

Por su parte, a pesar de haber afirmado que esta estrategia es de competencia de la ARN, el MinSalud, lidera el diseño e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición (PNR) en el cual participan la mencionada agencia, el CNMH y la Procuraduría, el cual, una vez concluido, será enviado a la CSIVI para su revisión y expedición de la norma de creación. Entre tanto, las medidas de rehabilitación psicosocial comunitaria se han venido implementando con la participación de las personas en proceso de reincorporación, las víctimas del conflicto armado, y la ciudadanía, para la construcción de una convivencia pacífica y la garantía de no repetición. (MinSalud, 2023b)

Sostenibilidad económica

Este componente busca garantizar el sustento económico y la autonomía de las personas en proceso de reincorporación y sus familias a mediano y largo plazo, lo que incluye proyectos productivos individuales y colectivos, así como los procesos de inclusión laboral, en articulación con los actores del orden nacional y territorial. Temas que serán tratados a continuación.

Proyectos productivos

El Acuerdo de Paz, contempló en su numeral 3.2.2.6 la *“Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social”*, mediante la implementación de programas y proyectos productivos sostenibles de la población en reincorporación censada, para lo cual, se constituyó un apoyo económico único de \$8.000.000 para cada persona, que podrán integrarse de forma asociativa para desarrollarlo, de acuerdo con los artículos 12 a 14 del Decreto Ley 899 del 29 de

mayo de 2017, y los artículos 11, 12 y 28 de la Resolución 4309 del 24 de diciembre de 2019¹⁸⁴ expedida por la ARN.

A su vez, el artículo 13 del Decreto Ley 899 de 2017, dispone que los proyectos productivos colectivos son aprobados por el CNR¹⁸⁵, mientras que a la ARN le corresponde la aprobación de los individuales, conforme a lo establecido en el numeral 21 del artículo 5º del Decreto Ley 4138 de 2011¹⁸⁶.

En el Cuarto Informe, se evidenció que, conforme a lo reportado por la ARN, a 31 de marzo de 2022, se habían aprobado 4.214 proyectos productivos, 116 colectivos y 4.098 individuales, los cuales benefician a 8.815 personas en proceso de reincorporación; mencionando los convenios suscritos entre entidades nacionales y territoriales, y los recursos aportados para apoyar la implementación de estos negocios¹⁸⁷. Dicha entidad también informó que 3.291 personas se encuentran vinculadas en alguna actividad económica, de las cuales, 747 que no contaban con proyecto productivo, están en la ruta de la inclusión laboral (Procuraduría, 2022c).

En dicho Informe, se reconoció la agilidad en la aprobación y acompañamiento de los proyectos productivos; pero se evidenció la demora en el desembolso de los recursos destinados a su implementación, la poca efectividad en los planes de asistencia y de acompañamiento técnico. Estas situaciones generaron un llamado de los firmantes de paz al gobierno y a los cooperantes, para obtener mejores condiciones de seguridad, apoyo técnico, orientaciones técnicas, jurídicas, financieras y comerciales, para poder llevarlos a cabo (Procuraduría, 2022c).

¹⁸⁴ “Por la cual se establece la ruta de reincorporación”

¹⁸⁵ Instancia que fue creada por el Decreto 2027 de 2016.

¹⁸⁶ “Por el cual se crea la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas en Armas y se establecen sus objetivos y estructura” modificado por el Decreto 1212 de 2018.

¹⁸⁷ SENA – Fondo Emprender aporta \$2.180 millones para 18 unidades productivas, así como la asistencia técnica a proyectos a través de la Línea de apoyo AGROSENA.

- ARN y ART asignaron \$1.562 millones para la comercialización de batata, que beneficia a 95 personas.

- ARN y ADR, con un aporte de \$1.010 millones para el proyecto piscícola de tilapia roja en San Vicente del Caguán, que beneficia a 52 personas.

- Gobernación del Meta aporta \$2.629 millones que apoyan proyectos productivos agropecuarios en 5 municipios del departamento, que benefician a 411 familias.

- Gobernación del Cauca y FEDERACAFÉ cuyo aporte es de \$1.219 millones para proyectos varios.

- Fondo INNPULSA ha aportado \$3.576 millones en 2019, más \$2.260 millones de pesos en 2020, para el apoyo en la formulación de 509 proyectos productivos individuales y 40 colectivos radicados.

- COLCIENCIAS con \$8.000 millones para el programa de Comunidades Prototipo de Desarrollo Sostenible Ciencia Paz más recursos adicionales del PNUD

Frente a las recomendaciones, la ARN informó que ha implementado procedimientos para mejorar la puesta en marcha de los proyectos productivos, tanto para la presentación de la solicitud como para el desembolso de los recursos; y en la implementación del instructivo de acceso al apoyo económico, principalmente, en la automatización del proceso de registro de datos en el Sistema de Información para la Reintegración y la Reincorporación (SIRR) (ARN, 2022e).

En lo que tiene que ver con las mejoras para el seguimiento y la asistencia técnica a los proyectos productivos, la ARN expresó que creó instrumentos de seguimiento independientes para los Proyectos Productivos Individuales (PPI) y los Proyectos Productivos Colectivos (PPC), a la vez que incrementó las frecuencias de su aplicación, pasando de realizar de seis a ocho visitas en el periodo de dos años para el caso de los PPI, y para los PPC, ocho visitas cada tres meses dentro de los dos años calendario que comprende dicha asistencia. Finalmente, agregó que gestionan recursos adicionales para el fortalecimiento en bienes e insumos para algunos proyectos individuales.

Ahora bien, con corte a 31 de marzo de 2023, la ARN informó que se han aprobado 5.504 proyectos productivos, 5.376 individuales ya desembolsados por \$51.796 millones que benefician a 6.475 personas; mientras que se han aprobado 128 colectivos, con aporte de la ARN por \$32.224 millones, más \$15,912 de cofinanciación y otras fuentes, que beneficiarían a 4.028 personas. De estos proyectos, 118 han obtenido el desembolso de recursos por la suma de \$46.085 millones, \$31.184 millones por aporte de la ARN, más 14.901 de cofinanciación y otras fuentes, con beneficio para 3.898 personas. (ARN, 2023c)

Para el periodo de análisis de este Informe, la ARN reportó que se han aprobado 1.232 PPI y 19 PPC, que benefician a 1.858 personas (1.324 hombres y 534 mujeres), por un valor total de \$16.647 millones; de los cuales, \$14.863 millones, corresponden al apoyo del Presupuesto General de la Nación (PGN), \$1.582,2 millones al cierre financiero por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas (MPTF), y \$193 millones de otras fuentes. (ARN, 2023d)

En cuanto a las iniciativas productivas financiadas con recursos de cooperación internacional, informó que en virtud del convenio suscrito con el MPTF, se ha desarrollado un proyecto en la vigencia 2022 (MPTF3), en el cual, se designó a la OIM y al PNUD para implementar el PRODOC¹⁸⁸, iniciando por la ejecución técnica y financiera de las actividades que hacen parte del Plan Operativo Anual-POA y del Plan de Asistencia Técnica- PAT de los proyectos productivos. (ARN, 2023d)

¹⁸⁸ Documento Técnico de Proyecto de Cooperación Internacional.

El MPTF3 tiene una duración de 24 meses, a partir del 15 de noviembre de 2021 y cuenta con un presupuesto estimado de USD 5,7 millones, en el que el gobierno nacional aporta USD 2,7 millones, y el fondo multidonante USD 3 millones. Tales recursos se encuentran destinados a la inversión de 36 proyectos productivos colectivos, que han vinculado a 824 personas (585 mujeres y 239 hombres), que se ubican en 17 departamentos: Cauca (7), Antioquia (6), Tolima y Guaviare (3), dos en Arauca, Cundinamarca, Huila, Valle del Cauca, y uno en Bogotá, Bolívar, Caquetá, Cesar, Córdoba, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.

Ahora bien, debe resaltarse que la ARN haya invitado a esta Procuraduría Delegada a participar en las Submesas Regionales de Implementación de Proyectos Productivos Colectivos, en la Mesa Nacional de Implementación de Proyectos Productivos, y en la Mesa Técnica de proyectos Productivos, lo cual permite hacer seguimiento de primera mano a los asuntos que se debatan en dichas instancias, sobre todo, a los compromisos pactados para dar solución a las dificultades que puedan presentar (ARN, 2022b).

A lo largo de la última vigencia, se han visitado varios proyectos productivos encontrando que algunos, tanto individuales como colectivos, tienen dificultades en su auto sostenibilidad, razón por la que el Ministerio Público instó a la ARN a evaluar caso por caso, con el fin de tomar decisiones de fondo con la anuencia de su propietario, titular, o de la forma asociativa, para que aquellos que no tengan vocación de prosperidad, puedan ser liquidados buscando una transición hacia la empleabilidad con el Estado o con el sector privado; o la vinculación a otros proyectos productivos exitosos con potencial de crecimiento, previa preparación académica y práctica en entidades que ofrecen cursos de formación, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Asimismo, la Procuraduría expuso a la ARN que, deben fortalecerse los proyectos productivos que tienen un potencial de crecimiento, con la asignación de recursos suficientes para cubrir las necesidades actuales y con perspectiva de expansión que permita lograr el tránsito del asistencialismo a la auto sostenibilidad.

Ante lo anterior, la ARN adujo que para el año 2023 implementará varias estrategias tendientes a superar las dificultades en la sostenibilidad de los proyectos productivos, a través de las ayudas provenientes del convenio suscrito con el MPTF con acciones de comercialización escalonada para el acceso a mercados locales; alianzas regionales; apoyo a marcas propias o de certificados verdes; ruedas de negocios; y la articulación con plataformas como el sistema “B”, para acceder a mercado con alta responsabilidad social y a la articulación con este tipo de empresas que generen sistemas de valor en las redes de innovación (ARN, 2023d). A su vez, se promueve la articulación con programas y proyectos que implementen las entidades nacionales como los Ministerios de Agricultura, Comercio, y Ambiente;

y en el nivel territorial, las Cámaras de Comercio, gobernaciones y alcaldías. (ARN, 2023d)

En cuanto a los proyectos productivos individuales, señaló que, las estrategias se basan en el apoyo económico y el acompañamiento desde la formulación, hasta dos años después de su implementación, como la entrega de bienes e insumos que se hace directamente a los proveedores; y que, se ha planteado ejecutar las estrategias del plan de asistencia técnica a 835 personas con PPI desembolsados, con enfoque de género, étnico y etarios, conforme al Plan de Acompañamiento y Asistencia Integral (PAATI) que es una herramienta diseñada por el PNUD, para obtener información precisa de las dimensiones, elementos y variables, lo cual reduce el tiempo entre la formulación de la iniciativa y su implementación.

Según manifestó, se ha implementado el Modelo de Entornos Productivos (MEP)¹⁸⁹, cuyo propósito es el desarrollo y el fortalecimiento de competencias productivas para la población en reincorporación, mediante la aplicación del Programa de Formación para el Trabajo Intensivo bajo la metodología “*Aprender-Haciendo*”, que se espera aplicar en esta vigencia, a 190 personas con líneas de formación la agropecuaria, servicios y/o industrial; y realizó actividades de fortalecimiento en asistencia técnica, como asesoramiento conforme al conocimiento y experiencia del PNUD, OIM, la Federación de Ganaderos del Cesar-FEGACESAR, la escuela galán, la Asociación de productores Agropecuarios Colombianos-ASOPROACOL, y la Oficina de naciones Unidas contra la Droga, el Delito-UNODC, y de MinAgricultura.

También dio cuenta de las gestiones adelantadas con varias entidades, entre las que se destacan: Federación Nacional de Cafeteros y Fondo Nacional del Café con un proyecto comercial del café pergamino, y uno para el café tostado y molido; Federación Nacional de Cacaoteros de Colombia, con la articulación de líneas de acción en los PDET para comercialización en el mercado nacional e internacional; INVIMA, con asistencia técnica a proyectos de COMUCCOM, obtención del registro sanitario para cerveza artesanal del partido político Comunes, para la trilladora de café de la Asociación Agropecuaria Esperanza y Paz-EPZ, y para Orellanas de Oriente en Bogotá; MinComercio, con la implementación de un plan de turismo comunitario que involucra a personas en proceso de reincorporación, en los municipios de San Vicente del Caguán, La Montañita, Mesetas, La Macarena, Vistahermosa, Uribe, Puerto Guzmán y San José del Guaviare; Colombia

¹⁸⁹ Que “tienen como objetivo facilitar la estabilización socioeconómica de las personas en proceso de Reincorporación y Reintegración, mediante el fortalecimiento de capacidades y habilidades para la vinculación a alternativas productivas, para la generación de ingresos y sostenibilidad económico” (ARN, 2023d).

Productiva, con actividades de socialización de la plataforma Compra Lo Nuestro, y los programas de micronegocios en los que se encuentran Mujeres Más Productivas 2022.

Además, se referenciaron alianzas estratégicas como las que siguen: INNpulsa, con dos convenios desde 2019, uno con la ARN, y otro con el FCP, en 2022, invirtieron \$2.200 millones para la evaluación y emisión de concepto técnico de 20 PPC, y la implementación y fortalecimiento de 127 PPI y PPC; Artesanías de Colombia, actualmente tres PPC elaboran artesanías; SIC, con asesoría técnica a 20 proyectos productivos, 60 orientaciones realizadas a 26 iniciativas, y nueve marcas solicitadas; Instituto para la Economía Social-IPES, con alternativas de generación de ingresos a la población con economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público.

Con el mismo propósito, la ARN se ha articulado entre otros, con el sector financiero, con quien suscribió un acuerdo de cooperación con BANCAMÍA S.A. que finalizó en 2022, para fortalecimiento en educación financiera, acceso y seguimiento a mercados financieros; FINAGRO y BanAgrario con quienes durante el 2022 se realizaron 26 jornadas de socialización del portafolio de servicios con énfasis en las líneas de crédito LEC para los productores rurales, los cuales continúan para la vigencia 2023.

Dicho lo anterior, se reconoce la gestión que ha venido realizando la ARN para disminuir los tiempos desde la formulación hasta la aprobación de los proyectos productivos individuales y colectivos, y la gestión de recursos nacionales e internacionales, así como las diferentes actividades que realizan a lo largo del territorio para tratar de lograr la sostenibilidad de los mismos; sin embargo, verificada la información en reuniones, y en el trabajo de campo que efectúa la Procuraduría, se ha percatado que a pesar de las actividades previamente descritas por la Agencia, persisten las múltiples situaciones del giro ordinario de los negocios que evidencian las deficiencias en su funcionamiento y sostenibilidad.

En vista de ello, se estima pertinente que la ARN realice una caracterización de todos los proyectos, con el propósito de determinar cuáles de ellos se deben cerrar definitivamente, fortalecer los que están en ejecución y que sean potencialmente exitosos, crear mesas de seguimiento para generar espacios de diálogo orientados a presentar balances que den lugar a obtener recomendaciones de expertos en los diferentes temas, a fin de tomar decisiones efectivas y con impacto positivo para los PPI y los PPC, como mejora en los planes de acompañamiento.

En consecuencia, resulta necesario que la ARN diseñe un plan de transición hacia la empleabilidad de las personas en proceso de reincorporación que decidan no continuar con sus negocios, bien sea con el apoyo del Estado, de las empresas

del sector privado, o bien mediante su vinculación a otros proyectos productivos exitosos, previa preparación académica y práctica como se afirmó en líneas anteriores.

Igualmente, resulta pertinente mantener esta clase de convenios y contratos con entidades estatales y con organismos internacionales para lograr apoyo técnico, recursos financieros, aportes en especie, en educación, y demás aspectos de la oferta institucional.

Empleabilidad e inclusión laboral

La ARN informó que, a marzo de 2023, se encuentran vinculadas laboralmente 2.287 personas, de las cuales 1.649 son hombres, y 638 mujeres; la mayoría (750), a la UNP; 81 a Humanicemos DH; y, en menor proporción a otras entidades. Por grupo etario, la población que mayor se contrata es la que oscila entre los 26 y 40 años de edad, con 1.389 personas; seguido del rango comprendido entre los 41 y 60 años, con 671 personas; luego entre 18 y 25 años con 187 personas; 1.135 personas trabajan con el sector privado, mientras que 812 con el sector público; pero no posee los datos de los empleadores de 340 personas, tampoco la relativa a los sueldos que devengan los trabajadores, ni las desvinculaciones producidas (ARN, 2023d) (ARN, 2023c).

Por tanto, es importante que, dentro del proceso de caracterización, la ARN efectúe las averiguaciones que les permita conocer dónde se encuentran laborando los firmantes de paz, y el monto de sus ingresos, a fin de disponer de información idónea que conlleve a la toma de mejores decisiones, encaminadas a fortalecer las estrategias de educación y empleabilidad.

De otro lado, de la información reportada se encuentra que, de las 1.587 personas que aprobaron el programa de FpT en los niveles auxiliar, certificación por evaluación por competencias, operario, semicalificado, técnico, tecnólogo y complementario, 287 participaron en los procesos de orientación ocupacional adelantadas por la Agencia Pública de Empleo del SENA (APE), institución que también promueve el acceso al trabajo mediante sus servicios de intermediación laboral.

En lo que tiene que ver con las estrategias o programas de inclusión laboral y vinculación al trabajo, la ARN se articula con la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo (UAESPE) a través de un convenio interadministrativo, mediante el cual se han desarrollado documentos como el ABC para promover la inclusión laboral de esta población en el servicio público de empleo, cuyo objetivo es dar a conocer la red de prestadores, la ruta para los firmantes de paz, y el análisis de las barreras de acceso al empleo formal a los que ellos se enfrentan, que se constituye

en la “Guía de ajustes a la ruta de empleabilidad para la atención de personas en proceso de reincorporación”.

Conforme a la información suministrada por la UAESPE, la ARN sostuvo que para el año 2022, 167 personas en proceso de reincorporación fueron registradas por prestadores del servicio de empleo (109 hombres, 58 mujeres, siete con pertenencia técnica y dos con discapacidad), la mayoría corresponden al departamento de Arauca (49), seguido del Meta (29), Antioquia (18), Bogotá y Putumayo (13).

Igualmente, manifestó que 151 personas recibieron orientación ocupacional (102 hombres, 49 mujeres, cinco con pertenencia étnica, y cuatro con discapacidad), con mayor influencia en el departamento de Arauca (77), seguido del Meta (31), y Putumayo (14). De estas, 59 fueron vinculadas laboralmente (46 hombres, 13 mujeres, y una con discapacidad), de las cuales, 13 fueron en Antioquia y Meta, 12 en Putumayo, 10 en Arauca, seis en Bogotá, dos en Cundinamarca, y una en Bolívar, Caquetá y Tolima.

En cuanto a la articulación con la Agencia Pública de Empleo del SENA, la ARN informó que, con base en la ejecución del Convenio No. 1117 de 2018, implementado entre enero de 2018 y enero de 2023¹⁹⁰, se desarrollaron estrategias de orientación ocupacional e intermediación laboral, como la denominada “*Generación de empleo*”, para ampliar el grado de adaptabilidad de la población en reincorporación, con el fin de que encuentren y mantengan el empleo, y la actualización de sus habilidades ocupacionales.

Con ocasión de la anterior estrategia, en el año 2022, 1.114 personas participaron en acciones de orientación ocupacional (770 hombres, 344 mujeres, 284 con pertenencia étnica y 212 con discapacidad); siendo el departamento del Caquetá (135) donde más se recibió la ayuda, seguida del Norte de Santander (106), Antioquia (104), Meta (99), Huila (98), Cauca (68), Chocó (62), Putumayo (59), Valle del Cauca (58) y así sucesivamente. De este universo, se informó que 63 personas fueron colocadas laboralmente, mayoritariamente en Nariño (26), seguido de Putumayo (7).

Durante la vigencia 2022, 1.398 personas aprobaron cursos de formación complementaria, de las cuales 251 estuvieron vinculadas formalmente entre uno y dos meses y 215 entre uno y cuatro meses, incluido lo que va corrido del año 2023, precisando que 1.335 de estas personas han accedido a proyectos productivos.

¹⁹⁰ Se informó que están trabajando en la elaboración de un nuevo convenio para la vigencia 2023.

Frente a lo así manifestado, la Procuraduría ha sostenido reuniones con personal de la ARN encargado de temas de empleabilidad, en las que ha puesto de presente la necesidad de darle un giro a la estrategia de este componente, en el sentido de no sólo recibir asesoría para la preparación de la hoja de vida e inscripción en las ofertas de empleo, sino en la realización de gestiones efectivas tendientes a materializar la vinculación laboral, como por ejemplo, una feria del empleo con ofertas presentadas por el sector público y privado, en la que los firmantes de paz que culminen sus estudios, puedan encontrar un trabajo acorde con su perfil y el sector de su interés.

La Procuraduría en el marco de sus competencias estima necesario la conformación de una mesa de seguimiento a los componentes de educación y empleabilidad, tal como se expuso en el acápite del componente de Educación.

Habitabilidad y vivienda

El componente de habitabilidad y vivienda se refiere al acompañamiento y la gestión que adelantan las entidades para promover condiciones en este ámbito, de acuerdo con el contexto territorial.

En materia de vivienda, mediante el artículo 33 de la Ley de Vivienda y Hábitat (Ley 2079 de 2021), el Gobierno Nacional estableció la construcción de viviendas en los AETCR y la forma en la que se debían desarrollar. Posteriormente, fueron emitidas las Resoluciones 94 y 458 de 2021, a través de las cuales fueron fijadas condiciones para el subsidio de vivienda de la población en ruta de reincorporación y que habiten en algún AETCR, fijando un monto máximo de hasta 90 SMMLV por subsidio, en el marco de la política pública de vivienda rural.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informó que, con fecha de corte a 31 de marzo de 2023, en los 24 AETCR solo existen 4 proyectos de vivienda, de los cuales, 3 se encuentran adjudicados y con contratos de obra en ejecución de la siguiente forma (MinVivienda, 2023):

1. El Doncello, Caquetá (AETCR San José):

En este proyecto, se tiene contemplada la construcción de 106 viviendas. La comunidad fue incluida en la concertación del diseño urbanístico y tipología de las viviendas. A la fecha se viene adelantando la elaboración y aprobación de los estudios y diseños por parte del contratista e interventoría. De igual forma, por parte del MinVivienda se está elaborando la resolución de norma urbanística.

2. Caldono, Cauca (AETCR Los Monos):

Este proyecto contempla 140 viviendas, cuenta con la Resolución de Norma Urbanística No. 464 de 2022. Actualmente, el proyecto se encuentra en cierre y

aprobación del diseño hidrosanitario urbanístico, que está sujeto a trámites con la Gobernación Indígena del espacio territorial y la Corporación Autónoma Regional del Cauca. A pesar de ello, se ha iniciado la construcción de 22 viviendas, de las cuales 15 están en proceso de terminación con servicios públicos provisionales.

3. Araucita, Arauca (AETCR Filipinas):

Este proyecto contempla 187 viviendas mediante la Resolución de Norma Urbanística con el No. 430 de 2022. Se encuentra en la fase de cierre y aprobación del diseño hidrosanitario urbanístico, ya cuenta con los permisos respectivos por parte de la Corporación Autónoma Regional del Orinoquía, sin embargo, a la fecha hay 5 viviendas intervenidas. En este proyecto, se aprobó una prórroga de 6 meses, por lo que el nuevo término de finalización del contrato es el 04 de septiembre de 2023.

4. Dabeiba, Antioquia (AETCR Llano Grande):

Este proyecto contempla 109 viviendas, y se informó que pronto se dará apertura a una convocatoria pública en cumplimiento del Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 027 de 2020, suscrito entre El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. (Fiduagraria), (MinVivienda, 2023).

La Procuraduría, exhorta al MinVivienda y a la ARN, para que junto con las demás entidades que participan en el proceso de ejecución de proyectos de vivienda, agilicen los trámites respectivos, para que en los demás AETCR se adelanten estos proyectos en la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta la necesidad que tienen las Personas en Proceso de Reincorporación que aún se encuentran dentro de estos espacios, de tener una vivienda acorde a lo establecido en el Acuerdo de Paz.

De la población atendida y ubicada en los AETCR se reporta la siguiente información:

Tabla 38. Población reincorporada y ubicada en los antiguos AETCR

Estado Número de resolución de asignación	AETCR	No. De soluciones de vivienda nuevas asignadas	No. De soluciones de vivienda nuevas ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
1403 del 2022	Arauca - Araucita	177 Subsidios asignados	0	\$ 16.974
1442 de 2022	Cauca - Caldono	54 Subsidios asignados	0	\$ 14.882

Estado	Número de resolución de asignación	AETCR	No. De soluciones de vivienda nuevas asignadas	No. De soluciones de vivienda nuevas ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
	0	Caquetá - El Doncello	0	0	\$ 6.066

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

En cuanto a las personas que se encuentran en ruta de reincorporación y que están incluidas en los procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR se obtuvo la siguiente información:

Tabla 39. Personas en rutas de reincorporación que se encuentran incluidas en los procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR

AETCR	Asignado	Habilitado	Hogar Registrado	No Habilitado	Total General
Araucuita	278	5	5	4	292
Caldono	91	11	139	0	421
Dabeiba	0	47	0	49	96
El Doncello	0	107	68	0	175
Total General	369	170	212	53	984

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

En el caso de los hogares en ruta de reincorporación incluidos en procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR, se obtuvo la siguiente información:

Tabla 40. Hogares en ruta de reincorporación incluidos en los procesos de postulación, habilitación y asignación en los AETCR

AETCR	Asignado	Habilitado	Hogar Registrado	No Habilitado	Total General
Araucanía	177	5	4	2	188
Caldono	54	6	84	0	144
Dabeiba	0	34	0	28	62
El Doncello	0	65	41	0	106
Total	231	110	129	30	500

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la MinVivienda, (2023).

Tomando en cuenta los programas y líneas de acción contempladas en el Cuarto Informe, se ha tenido información de los siguientes avances:

Tabla 41. Programa Vivienda Social para el Campo.

Estado	No. De soluciones de vivienda	No. De soluciones de vivienda asignadas	No. De soluciones de vivienda ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
Contratos adjudicados	23 contratos para 3.633 soluciones de vivienda	1.507 subsidios asignados	368 soluciones de viviendas ejecutadas y entregas	\$239.970,2
Publicados	0	0	0	\$0
Proceso de apertura	0	0	0	\$0
Convenios suscritos	79 convenios 4.686 viviendas convenios	1.507 subsidios asignados	368 soluciones de vivienda ejecutadas y entregadas	\$225.132,4

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

Tabla 42. Programa Vivienda Social para el Campo, discriminado por Departamentos y municipios donde se entregaron viviendas.

Departamento	Municipio	Mi Casa en el Campo
Antioquia	Necoclí	5
Antioquia	San Juan de Urabá	5
Arauca	Fortul	16
Arauca	Tame	15
Bolívar	Arenal	10
Boyacá	Arcabuco	3
Boyacá	Moniquirá	4
Boyacá	Togui	1
Cesar	Agustín Codazzi	30
Cesar	La Paz	12
Cesar	San Diego	21
Cesar	Valledupar	36
Córdoba	Montelíbano	28
Córdoba	Puerto Libertador	30
Huila	Garzón	2
Huila	Gigante	2
Magdalena	Aracataca	52
Sucre	Morroa	26
Sucre	Palmito	32
Sucre	Sampués	14
Sucre	San Luis de Sincé	24
Total General		368

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

Tabla 43. Compromiso del Gobierno Nacional con comunidades étnicas y campesinas.

Convenio	No. De soluciones de vivienda	Presupuesto asignado (millones de pesos)	No. De soluciones de vivienda asignadas	No. De soluciones de vivienda ejecutadas	Presupuesto Ejecutado (millones de pesos)
Convenio 007 Corporación Nasa Kiwe y Fonvivienda	318 viviendas nuevas y 450 mejoramientos de vivienda	\$30.368,9	286 subsidios asignados	168 viviendas nuevas y 113 mejoramientos de vivienda	\$12.007,3
Convenio de postulación gobernaciones para CRIHU	74 viviendas nuevas y 100 mejoramientos de vivienda	\$10.227,6	0	0	\$0
Convenios de postulación con las gobernaciones para CRIDEC	100 viviendas nuevas y 100 mejoramientos de vivienda	\$10.672	0	0	\$0
Convenios de postulación con las gobernaciones para JIW	80 viviendas nuevas	\$6.496	0	0	\$0
Memorando de entendimiento con FEDEANUC	150 viviendas nuevas	\$12.180	0	0	\$0
Total		\$69.945			\$12.007,3

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

Tabla 44. Atención a sentencias judiciales de restitución de tierras.

Estado	No. De soluciones de vivienda asignadas	No. De soluciones de vivienda ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
Zona Andina - Convocatoria Publica 022 De 2021 Adjudicado A La Corporación Ayuda Humanitaria	103	50	\$ 21.859,6
Zona Sur - Convocatoria Publica 021 De 2021	57	0	\$15.808,8

Estado	No. De soluciones de vivienda asignadas	No. De soluciones de vivienda ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
Adjudicado Al Consorcio Caquetá			
Zona Caribe - Convocatoria Pública 023 De 2021 Desierta En Proceso De Contratación	42	1	\$ 39.286,8
Valle Del Cauca - Convocatoria Publica 020 De 2021 Desierta Convocatoria Publica 039 De 2021 Desierta	1	0	\$ 23.170
Choco - Convocatoria Publica 020 De 2021 Desierta Convocatoria Publica 039 De 2021 Desierta	0	0	\$ 5.602,8
Total	203	51	\$ 105.728

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

Tabla 45. Programa de Mejoramientos Casa Digna Vida Digna Rural del Proyecto de Vivienda Resiliente e Incluyente del Banco Mundial:

Estado	No. De soluciones de vivienda asignadas	No. De soluciones de vivienda ejecutadas	Presupuesto (millones de pesos)
Postulación	1.870	0	\$47.744,2
Total	1.870	0	\$47.744,2

Nota Elaboración propia basada en información tomada de MinVivienda, (2023).

□ Programa “Mi Casa Ya”:

Según informó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solo 12 hogares en ruta de reincorporación han podido acceder a este subsidio, que entrega 30 SMLMV a sus beneficiarios. El principal inconveniente para acceder a este beneficio ha sido la obligación de contar con un crédito hipotecario o leasing habitacional aprobado previamente, con los que pocas personas en proceso de reincorporación cuentan. (MinVivienda, 2023).

En este punto, se estima pertinente que MinVivienda considere la flexibilización de los requisitos de acceso a este subsidio bajo el entendido, que las personas en

ruta de reincorporación, en su gran mayoría no cuentan con historia crediticia, que les permita acceder a créditos como el hipotecario o leasing habitacional.

La Procuraduría viene participando de forma activa en las mesas técnicas de distintos AETCR, para hacer el seguimiento a los compromisos que se generan por parte de las entidades. En este sentido, se han identificado diversos factores que impiden los avances esperados, como por ejemplo la demora en los permisos ambientales que deben ser otorgados por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Así las cosas, este Órgano de Control ha convocado espacios con las distintas entidades que hacen parte del proceso, instando a los participantes, a cumplir con celeridad, la expedición de permisos, diligenciamiento de matrices y demás trámites, que ayuden a que este proceso avance.

Familia

En cuanto al componente familia, la Ruta de Reincorporación comprende la orientación y el acompañamiento a las familias de las personas en proceso de reincorporación, para el fortalecimiento de los vínculos de cuidado mutuo, convivencia armónica y promoción del desarrollo familiar.

En el Cuarto Informe, se reconoció al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la creación de la Estrategia de Reunificación Familiar a través de la Resolución 2800 de 2022, pieza fundamental para lograr la materialización de este componente, mediante una articulación interinstitucional con la ARN.

La ruta de trabajo trazada por el ICBF contempla: I) los casos de hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación mayores de 18 años que no pudieron ser ubicados por sus padres, pero que estuvieron en servicios de protección del ICBF cuando eran menores de edad; II) NNA que se encuentren en servicios de protección del ICBF; III) NNA que hayan sido declarados en adoptabilidad; IV) NNA dados en adopción, y V) NNA que no cuenten con proceso administrativo de restablecimiento de derechos. También comprende el reencuentro con otros familiares como abuelos, padres, madres, hermanos(as) y nietos(as), entre otros. En ese orden de ideas el Programa contempla tres etapas a cargo del ICBF y la ARN, en las que se brinda acompañamiento psicosocial integral.

No obstante, en dicho informe se instó a la ARN para que aprobara el Programa de Reunificación Familiar en el CNR, lo cual, no ha sido posible por cuanto el Programa de Reincorporación Integral se encuentra en construcción, a pesar de su importancia por tener como objetivo los procesos de reunificación familiar en el marco de las competencias de entidades respondientes como ICBF, Unidad de Búsqueda de personas Desaparecidas (UBPD), Registraduría, ARN, UARIV, Instituto Nacional de Medicina Legal, Defensoría del Pueblo, entre otras. En razón

de lo anterior, se ha requerido a la ARN para que agilice el proceso de discusión y aprobación de dicho programa.

Adicionalmente, el Programa de Reunificación Familiar no tiene, a la fecha, un presupuesto definido para su creación y funcionamiento, debido a que no se ha realizado una caracterización específica que permita determinar sus necesidades. (ARN, 2023d) En consecuencia, esta entidad reiterará la necesidad de agilizar su constitución y aprobación, con la consecución de los recursos para su puesta en marcha.

En vista de lo anterior, la estrategia a familiares se ha desarrollado a partir de la Mesa Técnica de Reunificación Familiar que fue creada en la sesión del CNR No. 59 del 26 de febrero de 2018, en la cual confluyen exintegrantes FARC-EP, del CNR y distintas entidades del Estado como la ARN, ICBF, entre otras, cuyo propósito principal es evaluar las acciones y medidas en materia de reunificación de núcleos familiares de los niños, niñas y adolescentes hijos(as) de los firmantes de la paz de 2016.

En el Cuarto Informe, la Procuraduría recomendó a la ARN, realizar una caracterización de las personas en proceso de reincorporación que se encuentran dentro y fuera de los AETCR, incluyendo sus familias, para identificar los posibles casos en los que se necesita activar la ruta de la reunificación familiar.

Al respecto, el 14 de marzo de 2023 la ARN informó, que *“(...) se han adelantado caracterizaciones generales de los intereses de la población en reincorporación, relacionadas con reunificación familiar; sin embargo, no se ha adelantado una identificación detallada de casos hasta tanto no se inicie la implementación del Programa (...)”* (ARN, 2023b); situación que no aclara la necesidad de fondo que requiere el núcleo familiar de los firmantes de paz.

Frente a la caracterización de la población en proceso de reincorporación realizada por la ARN con corte a diciembre 31 de 2022, se reportó lo siguiente:

“De las 10.895 personas en reincorporación encuestadas, 8.623 personas indican que no tienen interés en recibir apoyo u orientación para el reencuentro o reunificación con integrantes del grupo familiar, que corresponde al 79% de la población. Por su parte, 2.272 si tienen interés, esto es el 21%. Teniendo en cuenta que de la totalidad de la población en reincorporación encuestada 2.902 son mujeres y 7.989 son hombres, la tabla indica que el 17% de las mujeres

tienen interés en reencontrarse con familiares (493), así como el 22% de los hombres (1.778).¹⁹¹

Respecto a los rangos etarios, las personas que tienen mayor interés en reencontrarse con sus familiares en comparación con el total de la población en su rango etario son las personas de 60 o más años que representan el 25% (163 de 630), seguido de las personas entre 50 y 59 años que representan el 23% (347 de 1.506), las personas entre 29 y 49 años que representan el 20% (1.489 de 7.337) y las personas entre los 18 a 28 años que representan el 19% (273 de 1.422).” (ARN, 2023b)

Ahora bien, frente a la actualización de la caracterización con corte a 31 de marzo de 2023, la ARN informó:

“9.016 personas indicaron que no tienen interés en recibir apoyo u orientación para el reencuentro o reunificación con sus familiares, que corresponde al 79% de la población en reincorporación; mientras que el 21%, es decir, 2.326 personas si lo desean”. (ARN, 2023d)¹⁹²

Llama la atención que, un número importante de personas no tengan interés en recibir el apoyo del Estado para reencontrarse con sus familiares, según lo manifestaron en diciembre de 2022, 8.623 personas entrevistadas (20,8 %), y en marzo de 2023, 9.016 personas (82,7 %). Lo anterior puede significar que, se ha perdido el interés en lograr el contacto con familiares, o que existe desconfianza en las instituciones para lograr ese cometido, lo que impone a la ARN y el ICBF establecer las razones o causas de dicha decisión con el fin de generar estrategias para mitigar esta situación, que según la información suministrada representa el 63,62 % de la totalidad de la población en proceso de reincorporación.

En cuanto a la caracterización familiar por grupo etario y género, la ARN reportó que, a 31 de marzo de 2023, se han identificado 10.783 grupos familiares que se componen de 24.884 personas, y 7.832 NNA en los rangos de 0 hasta los 17 años que pueden convivir o no con el participante en proceso de reincorporación. Información que se detalla en la siguiente tabla:

¹⁹¹ Se aclara que el porcentaje no corresponde al 79% ni al 21%, si no al 76% y 20,8% respectivamente.

¹⁹² Se aclara que el porcentaje no corresponde al 79% ni al 21%, si no al 82,7% y 21,3% respectivamente.

Tabla 46. Distribución Porcentual de los Integrantes de los Grupos Familiares.

Población por edad	Total general	Mujeres	Hombres	Intersexuales
0 a 5 años	3.219 (12,94 %)	1.620 (6,51 %)	1.599 (6,43 %)	0 (0,00 %)
6 a 11 años	2.353 (9,46 %)	1.135 (4,56 %)	1.215 (4,88 %)	3 (0,01 %)
12 a 17 años	2.260 (9,08 %)	1.120 (4,50 %)	1.139 (4,58 %)	1 (0,01 %)
18 a 25 años	2.148 (8,63 %)	1.282 (5,15 %)	864 (3,47 %)	2 (0,01 %)
26 a 40 años	7.523 (30,23 %)	3.474 (13,96 %)	4.049 (16,27 %)	0 (0,00 %)
41 a 60 años	6.065 (24,37 %)	1.991 (8 %)	4.073 (16,37 %)	1 (0,00 %)
60 años o más	1.277 (5,13 %)	479 (1,92 %)	798 (3,21 %)	0 (0,00 %)
Sin información	39 (0,16 %)	4 (0,02 %)	35 (0,14 %)	0 (0,00 %)
TOTAL	24.884 (100 %)	11.105 (44,63 %)	13.772 (55,34 %)	7 (0,03 %)

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN (2023d).

Igualmente, la Procuraduría ha venido haciendo seguimiento a la estrategia de familiares fallecidos, en virtud de las órdenes impartidas por la JEP a la ARN y al ICBF, en el Auto SAR 067 de 2021, confirmada en segunda instancia mediante Auto 1057 de 2022, por la sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz.

Los Autos establecen que la ARN: I) debe garantizar el pago del seguro de vida y el auxilio funerario a los beneficiarios de los excombatientes de las FARC-EP asesinados; II) efectuar el pago de la renta básica que recibía el firmante, a favor de sus hijos e hijas sobrevivientes; III) brindar orientación para el acceso a servicios de salud, vivienda, seguridad social y atención psicosocial; y, IV) brindar cobertura con un auxilio funerario y debida orientación para conseguir el certificado de defunción.

Así, en el marco del seguimiento al cumplimiento de dichas órdenes, se identificó que en el año 2021, la ARN diseñó la estrategia, sin embargo, no ha sido brindada atención a un número significativo de familias, pues sólo cerca de 40 familias han sido atendidas, y ello de manera restringida, en tanto sólo se garantizan derechos a los hijos e hijas de los firmantes víctimas de homicidio, sin incluir las viudas o sus parejas; tampoco comprende a los hijos(as) de las víctimas de desaparición forzada, lo que puede ser considerado restrictivo respecto de los hechos victimizantes, teniendo en cuenta que las más de las veces, la desaparición forzada conlleva el homicidio; pero también es limitada en cuanto al concepto de

familia, al no reconocer la figura de hermanos, abuelos, u otras conformaciones familiares diversas. Por lo anterior, la Procuraduría considera que tales criterios deben ser flexibilizados en una comprensión integral del contexto socio cultural y de violencia que padecen los firmantes de paz.

Los Autos mencionados con anterioridad, ordenan al ICBF que:

“(i) Debe diseñar una “política específica orientada a la protección especial de los NNA hijos o hijas de ex combatientes asesinados”; (ii) Informar sobre la situación de escolaridad de los hijos e hijas de los y las ex combatientes de las FARC – EP; (iii) “Estructurar un plan de atención de urgencia para garantizar, en el mayor grado posible, adecuadas condiciones económicas y de seguridad, a los menores y sus protectores sobrevivientes, [que] debía tener en cuenta no solo la vulnerabilidad general a la que se ve expuesto todo niño en situación de orfandad, sino también, en particular, la estigmatización que pesa sobre ellos por la condición de ser hijos de desmovilizados, lo que puede truncar sus proyectos de vida futuros” (JEP, 2021).

De esta manera, en cumplimiento a las órdenes mencionadas, el ICBF procedió a diseñar la estrategia requerida, sin embargo, no se perciben grandes avances en cuanto a su efectiva aplicación, y resultados, puesto que el 24 de febrero de 2023, informó a la Procuraduría (ICBF, 2023b), que sólo cinco NNA han recibido atención sicosocial integral. De acuerdo con lo anterior, resulta necesario entonces, que dicha entidad revise la forma en que está implementando estas acciones, pues no parece coincidir con la cantidad de hechos victimizantes que han padecido los firmantes de paz. Sobre este punto, la ARN informó que, con corte a 31 de marzo de 2023, ha adelantado entre otras, las siguientes actuaciones:

- “Estrategias de comunicación a través de líneas de atención de la ARN para convocar a representantes legales de hijos e hijas de personas del proceso de reincorporación víctimas de homicidio con la finalidad de ponerse en contacto con Entidad a través de los canales institucionales para los efectos de adelantar los trámites para acceder a la medida del Auto 067.
- Acciones de divulgación dirigidas a contactar a familiares de personas fallecidas para conocer los trámites correspondientes a reclamaciones relacionadas con las pólizas de seguro de vida y seguro de servicios exequiales.
- Ubicación y contacto de familiares a través de los líderes de componente FARC en el territorio, y otras personas del proceso que conocían el paradero del grupo familiar del fallecido.
- Divulgación a través de SMS a las familias focalizadas y al total de participantes activos en la ruta.

- Socialización de la estrategia de acompañamiento familiar de personas fallecidas al Componente CNR y la Misión de Verificación ONU, con la finalidad de generar articulación y difusión de la estrategia para la identificación de nuevos grupos familiares.
- Del total de 640 fallecidos del Proceso de Reincorporación, 392 fueron víctimas de Homicidio. Se ha logrado vincular a la estrategia 149 grupos familiares de 138 personas fallecidas, que han aceptado ingresar a la estrategia y se encuentran registrados en el Sistema de Información de Reincorporación y Reintegración -SIRR. Es importante señalar que para 11 personas fallecidas se han vinculado doble grupo familiar que reúnen los requisitos para acceder a la estrategia.
- Se ha logrado contactar a 66 grupos familiares que están interesados, sin embargo, tienen requisitos pendientes para acceder a la estrategia, de acuerdo con lineamientos establecidos por ARN y ha recibido orientación para adelantar acciones frente a procesos de filiación o gestión de acta de defunción.
- Del total de fallecidos víctimas de homicidio (392) no se ha logrado obtener información o establecer contacto de familiares de 206 personas” (ARN, 2023d).

De lo anterior se concluye que, si bien se han realizado gestiones para dar cumplimiento a los mencionados autos de la JEP, la Procuraduría evidencia un rezago importante, principalmente, en lo que se refiere a los servicios relacionados con los NNA hijos e hijas de los fallecidos. En tal sentido, se espera que tanto el ICBF como la ARN, mejoren la estrategia de atención a familiares.

Comunitario

En el marco del objetivo del CONPES 3931 de 2018, el componente comunitario está orientado al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

Para el período de análisis del presente informe, la ARN reportó que a 31 de marzo de 2023 (ARN, 2023c), se han realizado 62 procesos comunitarios, con acciones afirmativas en cuatro AETCR, dos zonas aledañas y un resguardo indígena; 120 iniciativas comunitarias que se fortalecen en el marco de los PDET; procesos de formación con recursos del Fondo de las Naciones Unidas, 12 municipios en los que se han implementado acciones de prevención temprana y superación de la estigmatización; 95 planes de fortalecimiento comunitario con la participación de 1.352 personas en proceso de reincorporación y 3.596 de la comunidad.

Sobre las acciones con enfoque de género, informó que, 332 mujeres se han vinculado a procesos de formación de derechos sexuales, de las cuales, 261

culminaron sus estudios, porcentaje muy bajo frente a la totalidad de las mujeres firmantes que fueron 2.987; 16 municipios están en el plan de formación de enfoque de género para la participación e incidencia en asuntos públicos; se han llevado a cabo 335 encuentros comunitarios de fortalecimiento y entornos protectores con 4.250 niños, niñas, hombres, mujeres y jóvenes, y 1.159 adultos. A ello se estima, que la ARN debe adelantar acciones tendientes a procurar que todas las mujeres que lo requieran, culminen los programas de formación sobre los derechos sexuales.

La ARN refirió que hay 10 iniciativas comunitarias XB financiadas por la MVONU (USD 220.000); 65 agencias territoriales de reincorporación (USD 1.16 millones) con la participación de 581 personas en proceso de reincorporación y 3.123 de la comunidad.

Del reporte de la ARN, preocupa que 2.652 personas hayan manifestado no haber participado en ningún proceso comunitario durante su ruta a la reincorporación; mientras que 8.690 personas informaron que si habían participado al menos en uno de ellos, (ARN, 2023d), razón por la cual, resulta necesario que dicha entidad revise su estrategia a fin de que toda la población firmante se vincule a procesos comunitarios, en tanto estos permiten la reconciliación con las comunidades en punto a la reparación y la justicia restaurativa, y el fortalecimiento de los lazos comunitarios.

Frente a los procesos comunitarios indicados por la población, según información reportada, la mayoría tiene que ver con procesos participativos como Juntas de Acción Comunal (JAC), consejos comunitarios, cabildos e instancias con una frecuencia de 5.464 respuestas; seguido de las redes y procesos organizativos sociales y comunitarios como asociaciones, cooperativas, comités, mesas de trabajo colectivo o comunitario con una frecuencia de 5.264 respuestas; y, pedagogía de paz con una frecuencia de 3.070 respuestas.

Igualmente, según la información suministrada, los encuestados informaron que la falta de tiempo por ocupación en sus actividades laborales y/o educativas (24,80 %), es la principal barrera para acceder a los procesos participativos; seguido de la disponibilidad de recursos económicos y/o logísticos (16,82 %), y falta de respuesta institucional (14,02 %).

En consecuencia, se insta a la ARN, a que, por medio de la mencionada caracterización, se realice un análisis que permita identificar las causas de la falta de participación en las actividades comunitarias; crear estrategias atractivas para dicha población a fin de que se logren reforzar los lazos comunitarios, sin que se afecte el estudio ni el trabajo; gestionar los recursos nacionales e internacionales; y atender las necesidades planteadas por la población.

Aunado a lo anterior, se estima conveniente que la ARN y el CNR, redireccionen la estrategia del componente comunitario, bajo el entendido que ésta impulse la generación de proyectos productivos con la participación de los firmantes de la paz de 2016, las víctimas y las comunidades.

Por otro lado, la ARN informó que ha implementado unas estrategias, mediante líneas de trabajo comunitarias, a través de las cuales se contribuye a la convivencia y la reconciliación en los territorios, en los que se desarrolla la reincorporación en la garantía de no repetición; al impulso de acciones que promuevan la equidad de género; y, al liderazgo en el desarrollo de acciones de reconciliación (ARN, 2023d).

Estas líneas de trabajo son:

“a. Promover escenarios de convivencia y reconciliación en los territorios. Dicha promoción de escenarios se realiza a través de la implementación de Agendas Territoriales para la Reincorporación Comunitaria y su articulación con programas, proyectos y medidas derivadas del Acuerdo Final; y demás acciones de corresponsabilidad gestionadas a nivel nacional y territorial. b) Fortalecimiento de la ciudadanía activa y la participación en asuntos públicos de las mujeres exintegrantes FARC-EP y mujeres de la comunidad donde se implementa la reincorporación. c) Prevención temprana y superación de la estigmatización de personas en proceso de reincorporación/reintegración y sus familias. d) Fortalecer los entornos protectores de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para la prevención del reclutamiento.” (ARN, 2023d)

En la Estrategia de Agendas Territoriales de Reincorporación Comunitaria, se ha promovido la participación en la construcción de paz, la convivencia y la reconciliación, con enfoques diferenciales, definiendo agendas de planeación a largo plazo, implementadas en 65 municipios¹⁹³ con una inversión de \$22.876,2 millones aportados por la ARN, de los cuales corresponden \$351,9 millones a cada entidad territorial.

En la Estrategia de Acciones Comunitarias con Enfoque de Género, fueron aportados por la ARN \$182,4 millones, en 12 municipios¹⁹⁴ (\$265,2 millones a cada uno), fortaleciendo la participación de 503 mujeres en los asuntos públicos de su interés, la construcción de paz y el desarrollo de agendas a nivel territorial.

¹⁹³ De los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

¹⁹⁴ Medellín, Yondó, Arauquita, Florencia, Santander de Quilichao, Patía, Manaure, Carmen de Bolívar, San José del Guaviare, Villavicencio, Granada, y Villa Garzón.

Para la Estrategia de Prevención Temprana y Superación de la Estigmatización, fueron invertidos \$1.665,1 millones aportados por la ARN y \$124 millones de la Mesa Técnica para la Prevención Temprana y la Superación de la Estigmatización, en 2.014 personas de 48 municipios¹⁹⁵.

La Estrategia de Fortalecimiento de Entornos Protectores “*Mambrú, este es otro cuento*”: que se enfoca en generar y dinamizar liderazgos dentro de las comunidades a través del fortalecimiento de algunas iniciativas colectivas para evitar el reclutamiento, obtuvo una inversión presupuestal de \$ 5.617,5 millones ejecutando \$209 millones en 28 municipios¹⁹⁶, implementados sobre 1.223 personas.

En lo que se refiere a la puesta en marcha de la estrategia de prevención de la estigmatización, la ARN informó que:

- Se vinculó a la Mesa Técnica del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en el uso del lenguaje apropiado por parte de las entidades públicas. Además, se entregaron bases de datos con oferta institucional por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) y la ARN, y el documento Recomendaciones de Lenguaje Concordante que contiene referencias conceptuales respecto de la reincorporación.
- Se compartieron documentos de 4 módulos del Diplomado de Prevención de la Estigmatización con el DAFP, el cual fue revisado y aprobado por los laboratorios de simplicidad de información liderados por el DAFP, para que sea implementado no solo a los servidores públicos, sino también a la comunidad.
- Se realizó un taller, al que asistieron de forma presencial 22 personas, y también se transmitió por medios electrónicos, cuyo objetivo era prevenir y superar la estigmatización a personas en proceso de reincorporación, el cual transcurrió de forma participativa, con discusiones frente al uso del lenguaje claro, el concepto de estigmatización en el marco de este proceso, la difusión de mensajes de respeto a la diferencia y la posibilidad de hacer efectivos los principios de reconciliación y tolerancia.

¹⁹⁵ De los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Vichada.

¹⁹⁶ En los departamentos de Putumayo, Caquetá, Risaralda, Arauca, Córdoba, Norte de Santander, Cundinamarca, Guainía, Nariño, Huila, Meta, Casanare, Vale del cauca, Antioquia, Cauca, Risaralda, Chocó, Guaviare, Tolima, Amazonas.

- Para las vigencias 2023 y 2024, la prevención de la estigmatización se circunscribe a la Estrategia de Agendas territoriales, en la que se priorizarán 60 municipios durante 14 meses, para desarrollar actividades divididas en etapas de despliegue territorial, construcción de condiciones para la definición de la agenda territorial, implementación de planes de acción para su desarrollo, cierre del proceso y la acción transversal de sostenibilidad. Así mismo indicó que para el año 2023, ha destinado un presupuesto de \$11.957 millones, y para 2024 se encuentra gestionando vigencias futuras por aproximadamente \$13.101,9 millones (ARN, 2023d).
- Se ha proyectado la participación de las personas en proceso de reincorporación desde un enfoque restaurativo, especialmente para que, quienes son comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), puedan certificar su participación como sanciones propias y Trabajo, Obras y Actividades con contenido Restaurador-Reparador (TOAR); propuesta que resalta esta Procuraduría, bajo el entendido de que este mecanismo, por un lado, es indispensable para que los comparecientes cumplan con sus obligaciones frente al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), y por el otro, beneficia a las víctimas en cuanto deben ser reparadas y restauradas en garantía de no repetición

Enfoques diferenciales

El Acuerdo de Paz, en su artículo 3.2.¹⁹⁷, dispone que el proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial. A su vez, el CONPES 3931 de 2018¹⁹⁸ expone que la institucionalidad debe apropiarse de este enfoque en sus actividades, y aplicarlo en la implementación del mencionado Acuerdo.

Discapacidad, enfermedades de alto costo y personas mayores

La ARN informó que la población en proceso de reincorporación con discapacidad, enfermedades de alto costo, y las personas mayores, son beneficiarios del programa Capacidades, el cual fue aprobado el 22 de diciembre del año 2020 en la sesión 117 del CNR, y consta de tres ejes de acción: Salud, Inclusión social y Gestión para la Implementación. (ARN, 2023d)

En el Cuarto Informe la Procuraduría recomendó al MinSalud, actualizar la información en SIPO del indicador C. 242 “Porcentaje de integrantes de las FARC-

¹⁹⁷ “Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil - en lo económico, lo social y lo político - de acuerdo con sus intereses”

¹⁹⁸ “Política nacional para la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-EP”

EP acreditados, con enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto, que acceden a la ruta integral de atención (RIA) correspondiente Proyectos” (Procuraduría, 2022c), teniendo en cuenta que en la plataforma no se visualizaron datos de avance, ni la ficha técnica del mismo.

Frente a esta recomendación, el MinSalud informó que fue solicitado el ajuste del indicador al Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁹⁹, entidad que lo elevó a la CSIVI, por lo que la elaboración de la ficha y el inicio del cargue de la información en la plataforma SIPO depende del concepto de ese espacio. Así mismo, dio a conocer que, remitirá un oficio solicitando el concepto frente a ese indicador; (MinSalud, 2023a) señalando que en virtud del requerimiento efectuado por el DNP mediante oficio 20233610177231 del 31 de marzo de 2023, se están revisando las solicitudes y realizando el seguimiento al acceso a los servicios de salud de los firmantes de la paz. (MinSalud, 2023b)

Consultado el indicador en cuestión, se pudo observar que aún no se encuentra actualizado, lo que eventualmente podría constituir un incumplimiento al deber funcional, por lo que se reitera la recomendación en este sentido, sin perjuicio de las gestiones que serán adelantadas por este Órgano de Control para verificar su cumplimiento²⁰⁰.

Así mismo, la Procuraduría recomendó “mejorar la ruta de atención en salud de la población en proceso de reincorporación con discapacidad, con enfermedades de alto costo y para adultos mayores, con el fin de que el servicio se preste de forma oportuna y de calidad (...)”. (Procuraduría, 2022c), a lo que se informó, que con corte a 22 de julio de 2022, 991 personas han recibido entre una y cuatro, o incluso más atenciones en salud, lo que corresponde al 54,1% del total de esta población, precisando que la cifra puede ser mayor, ya que la información de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) tiene un rezago de aproximadamente 4 meses (MinSalud, 2023a).

En tal virtud, el Ministerio Público sugiere dos acciones de parte del MinSalud: la primera, que realice las gestiones necesarias para la actualización de la información reportada en el RIPS; y la segunda, que se modifique el indicador 9 “Atención integral en salud, y rehabilitación funcional”, mediante el cual se mide la atención en salud, pues no es posible medir su efectividad de manera tal que se demuestre que los servicios han sido prestados a toda persona de esta población

¹⁹⁹ Mediante oficios 201912000767531.

²⁰⁰ Consultado en línea: <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/3/15>

que los requiera, teniendo en cuenta los gastos de desplazamientos y hospedaje cuando apliquen.

De igual manera, En el Cuarto Informe este Órgano de Control recomendó a MinSalud “(...) *mejorar la calidad de las prótesis, ayudas técnicas y tecnológicas, fisioterapias, entrega de medicamentos y optimizar los procedimientos y herramientas para la expedición de la certificación de auto reconocimiento de discapacidad*” (Procuraduría, 2022c).

Al respecto, esa entidad señaló que los recursos asignados mediante la Resolución 2272 de 2021, han sido ejecutados en ocho ESE´s, de las cuales, cuatro: María Inmaculada, La Montañita en San Vicente del Caguán, Remedios, y María Inmaculada en Florencia, cuentan con infraestructura y dotación en servicios de valoración por medicina general (93), medicina especializada (29), fisioterapia (354), funcional (890), psicología (262), intervención en rehabilitación (87), ayudas técnicas (13), y remisiones a medicina especializada a EPS (46) (MinSalud, 2023a).

En relación con las ayudas técnicas, el MinSalud hizo saber que de acuerdo con las ESE´s, las más requeridas son: las prótesis ortopédicas externas Endo esqueléticas, prótesis transitiabiales de miembros inferiores, bastón canadiense, y ayudas oculares (gafas), las cuales son suministradas a través de las EPS. Indicó así mismo, que de 171 valoraciones realizadas, 25 personas requieren este tipo de elementos. (MinSalud, 2023b)

En lo que se refiere a los certificados de discapacidad, el MinSalud manifestó que en el marco de la ejecución del indicador 8, “*Avances en la certificación de discapacidad y registro de personas con discapacidad en proceso de reincorporación*”, con corte a 30 de septiembre de 2022, han valorado a 1.327 personas.

Conforme al requerimiento efectuado por la Procuraduría sobre las personas con discapacidad, enfermedades de alto costo, y la atención de las personas mayores, la ARN informó que: (ARN, 2023d)

En el SIRR están registradas 1.918 personas con discapacidad, de las cuales:

- 1.517 son hombres, 399 mujeres, y 2 intersexuales.
- En cuanto al autoreconocimiento étnico, 170 son indígenas, 125 afrocolombianos, 29 negros, 4 raizales, 2 Rom, y 1 palenquero.
- 73 son jóvenes y 619 corresponden a personas mayores.
- 397 cuentan con Formación Académica, 300 en Formación para el Trabajo, y 900 con ambos programas.
- Se han desembolsado recursos para 1.009 iniciativas productivas individuales, 702 proyectos productivos colectivos, y 3 para vivienda.

En cuanto a las enfermedades de alto costo, 197 personas tienen un diagnóstico de alguna de ellas, siendo 128 hombres y 69 mujeres; 7 son jóvenes, 60 personas mayores; y 92 de estas refieren a su vez alguna discapacidad.

Frente a las personas mayores, registradas en el sistema mencionado, 1.144 son hombres, 159 mujeres, un intersexual; y 619 tienen alguna discapacidad.

De las 1.918 personas en proceso de reincorporación discapacitadas, 1.031 cuentan con valoración y certificado de discapacidad, informando sobre las restantes, que situaciones como, las deficiencias en los procesos y las dinámicas de articulación interinstitucional; los tiempos de respuesta institucional; las dificultades en la elaboración de rutas diferenciales por voluntad del gobierno; y, la disponibilidad de recursos, han impedido la gestión del certificado de discapacidad.

En vista de las dificultades identificadas para la expedición del certificado de discapacidad, necesario para el acceso a los beneficios, y en vista de las quejas constantes presentadas durante la realización de la Mesa Técnica de Capacidades, se insta a la ARN como entidad articuladora del proceso de reincorporación a presentar una estrategia integral que permita superar estas barreras en un corto y mediano plazo, así como a crear un plan de contingencia formal con el MinSalud, que involucre a las secretarías de salud municipales, a fin de que dichos certificados puedan ser expedidos.

Llama la atención que las cifras suministradas por el MinSalud no coincidan con las presentadas por la ARN. En efecto, en el caso de las personas con discapacidad fueron reportadas 453, y 1.238 con enfermedad de alto costo; mientras que la ARN reportó de manera general, 1.918 con discapacidad y enfermedad de alto costo; esto deja de presente, que persiste la desarticulación entre estas entidades con el manejo de la información. Por esta razón, será reiterada la necesidad de implementar un mecanismo efectivo y uniforme del manejo de la información (MinSalud, 2023b).

Otra situación manifestada en la Mesa Técnica de Capacidades por los miembros de ASOCONELAEC, tiene que ver con la demora en las entregas de los medicamentos a la población que tiene enfermedades de alto costo, y de los gastos conexos, como los de transporte, que no son reconocidos por el gobierno municipal, debido a que no pueden aportar soportes de los pasajes intermunicipales en algunos casos; y, otros costos en los que deben incurrir para asistir a las citas médicas, o para recoger los fármacos.

Frente a la adquisición y a la entrega de los medicamentos, la ARN reportó que las causas más comunes tienen que ver con la deficiencia en su abastecimiento, largas filas para su entrega, no están todos los formulados al paciente, incumplimiento en los tiempos establecidos para su entrega, falla del sistema

cuando se trata de envíos a domicilio, y falta de claridad para los usuarios sobre el lugar exacto donde deben reclamarlos.

Es de suma preocupación, el riesgo para la salud y la vida que padecen los firmantes de la paz, puesto que las situaciones enunciadas, dificultan más las condiciones de los que habitan en las zonas rurales apartadas -que es la mayoría-, así como lo que viven en los AETCR; en lo que, después de seis años de haberse firmado el Acuerdo de Paz, no es posible que aún persistan estas dificultades, sin que se vislumbre la existencia de un verdadero plan que las mitigue, hasta que si llegan a ocurrir, sean excepcionales.

Frente a los gastos conexos, según información aportada se han realizado reuniones con las ESE's, a fin de lograr que sean atendidas las reclamaciones de los usuarios, puestas a su vez, de manifiesto en la Mesa Técnica de Capazidades en desarrollo del eje de Inclusión Social de este Programa. Lo anterior, teniendo en cuenta la dificultad que tiene la población firmante para comprender la rigurosidad administrativa de los trámites, razón por la cual, se acordó realizar reuniones presenciales en Caldono y Tibú, donde se presentan mayores dificultades en la entrega de cuentas. (ARN, 2023d)

El MinSalud reafirmó lo dicho en precedencia e indicó que junto con las ESE's, han desarrollado un mecanismo para pagos de gastos conexos según la necesidad y realidad del territorio, previa presentación a la Mesa Técnica Territorial de Seguimiento, mencionando que las variables consisten en los costos, las modalidades y la frecuencia del transporte, las condiciones del terreno, que se ven afectados por las condiciones y los precios de cada territorio, y los temas de seguridad que no favorecen a las personas discapacitadas. (MinSalud, 2023b)

Aunado a lo anterior, han sido referidos dos mecanismos: el primero, mediante el cual, el dinero es entregado directamente a la persona con discapacidad y a su acompañante, si lo requiere, para traslados rural e intermunicipal, de acuerdo con su valor en territorio; gastos por hospedaje cuando la cita es en un municipio fuera de su domicilio; alimentación en el evento en que los traslados y la atención supere las cuatro horas; la información es controlada a través del diligenciamiento de formatos de entrega del recursos. El segundo, es el utilizado para el desplazamiento en la prestación del servicio extramural, en la que la ESE dispone del vehículo y conductor, asumiendo los gastos de gasolina, peaje, hospedaje y alimentación para el chofer.

A pesar de lo anteriormente expuesto, en las sesiones de la Mesa Técnica de Capazidades, se ha puesto de presente, la falta de reconocimiento de dichos gastos, carencia de conocimiento de los pacientes sobre su derecho y de los

mecanismos para reclamarlo, así como la falta de legalización de esos gastos por parte de las ESE's.

En consecuencia, es necesario que la ARN y el MinSalud, trabajen de manera coordinada para establecer opciones de manejo de la información, mediante aplicaciones móviles y otras herramientas digitales, para superar los errores que afectan la prestación del servicio, siendo a su vez, necesaria la utilización de mecanismos tradicionales cuando no existan otras alternativas. Igualmente, deben ser garantizados los recursos anuales para evitar desabastecimiento; y definir líneas jurídicas para el reconocimiento de aquellos gastos conexos en que los usuarios deben incurrir para trasladarse hacia los centros de salud y dispensarios de medicamentos, dadas las dinámicas y características de los territorios.

En cuanto a la atención de las personas mayores, la ARN informó que, a través del Sistema de Protección a la Vejez, 1.304 personas han sido atendidas en varios departamentos; 860 en el Régimen de Prima Media (RPM), 148 en Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y 147 en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), mientras que 149 no registran información en el sistema de protección social. (ARN, 2023d)

Frente a la situación especial que ha vivido esta población en el Putumayo, la ARN informó que dentro de las actividades tendientes a mejorar la atención considerada como urgente y prioritaria, a través de la articulación con las EPS son identificadas las necesidades de cada persona, como barreras de acceso, evolución clínica, y el acceso efectivo al aseguramiento en el SGSSS, para que la gestión de órdenes médicas, el agendamiento de citas médicas, y las orientaciones con especialistas, se realicen por intermedio del Grupo Territorial de dicho territorio. En cuanto a la asignación y entrega de las ayudas técnicas, es adelantado un proceso de orientación y acceso a la ruta definida en el SGSSS, que se encuentra en fase de alistamiento con el programa Capazidades. (ARN, 2023d)

El Minsalud, señaló que en cumplimiento del Convenio de Financiación T06-44 suscrito entre el gobierno nacional y la Unión Europea, fueron conformadas Mesas Técnicas Territoriales de Seguimiento para la verificación de casos específicos que requieren la atención en salud²⁰¹, por lo que a partir de la Resolución 2271 de 2021, ha sido desarrollado el eje de acción No. 1, es decir, realizando inversión en

²⁰¹ En esta instancia, participan entidades del territorio como la ESE a través de su gerente, del coordinador asignado para el seguimiento de recursos, el referente de discapacidad de la secretaría de salud departamental y municipal de las EAPB, de las entidades de vigilancia y control, el gestor comunitario y los profesionales de rehabilitación.

infraestructura y dotación en el municipio de Putumayo, advirtiendo, que no comprende las ayudas técnicas o prótesis. (MinSalud, 2023b)

De lo anterior, se puede concluir que si bien la ARN ha explicado las gestiones que realiza para atender la situación del Putumayo, también lo es que, el servicio de salud en este departamento, no responde de manera adecuada, ante los casos de urgencia; razón por la cual, se insta a la ARN y al MinSalud, para que en el marco del principio de coordinación constitucional, sea agilizada la ejecución de un plan de choque, con el fin de satisfacer las necesidades de esta población, así como a la implementación de una estrategia permanente que brinde soluciones definitivas a los firmantes, con la consecución de los recursos necesarios

Se resalta que la ARN haya acogido la solicitud de este Órgano de Control respecto de la participación en las sesiones de la Mesa Técnica de Capacidades, lo cual permitirá efectuar un mejor seguimiento al programa (ARN, 2023a) y conocer de primera mano, las dificultades en la ejecución de los ejes de atención en salud e inclusión social, así como en la conformación y funcionamiento de la Mesa Técnica de Capacidades.

Este año, esta agencia del Ministerio Público participó en la primera sesión extraordinaria de la mencionada instancia, realizada el 16 de marzo de 2023, en la que fueron abordados asuntos del *“Eje 2 inclusión social”*, a través de un taller dirigido a presentar propuestas para la destinación del presupuesto asignado en esta vigencia por valor de \$1.918,3 millones. Ante la falta de recursos suficientes, el resultado apuntó a invertir los recursos en una acción concreta encaminada a resolver una de las problemáticas específicas que aquejan a esta población, la cual, según lo acordado por los miembros de dicha instancia, debe ser dirigida a fortalecer el componente de acceso a vivienda.

Cabe advertir, que no existe una línea de acceso a tierras y vivienda en el Programa Capacidades, sin embargo, en sesión extraordinaria realizada en marzo de 2023, se propuso su modificación para incluir a la población que representa ASOCONELAEC.

En el curso de las sesiones ordinarias realizadas el 30 de marzo de 2023 y el 27 de abril del mismo año, en las que participó la Procuraduría, fueron tratados asuntos del *“Eje 1: Atención en Salud”*, en los que se expusieron los avances en asuntos como la expedición de la certificación, el seguimiento de casos particulares, la ejecución del presupuesto 2022, así como, la construcción y adecuación de centros de salud en materia de rehabilitación.

La Procuraduría ha impulsado la atención de algunas situaciones reportadas por la población en reincorporación de Arauca, es el caso de la dificultad para que los pacientes asistan a las sesiones de rehabilitación con fisioterapia, por temas de

seguridad y las distancias para el desplazamiento hacia el municipio de Tame donde le son programadas. En tal sentido, en reunión convocada por la Procuraduría, llevada a cabo el 24 de junio de 2022 con participación de la ARN, MinSalud, y de los líderes de ASOCONELAEC, fueron discutidas las necesidades de dicha población, y se plantearon soluciones alternativas para solucionar estos casos.

En tal reunión, el Ministerio presentó varias opciones, como la prestación de servicios intra y extramural, la adecuación del centro de salud de Puerto Jordán - ESE Moreno y Clavijo- que queda más cerca del AETCR Filipinas, contando con el visto bueno de los asociados (MinSalud, 2023b). De igual manera, se informó que mediante Resolución 2271 de 2022 -expedida por dicha entidad-, fueron asignados recursos para el fortalecimiento de los servicios de rehabilitación en 14 ESE's y hospitales de varios municipios, incluida la ESE Moreno y Clavijo de Arauca.

Estos recursos se distribuyeron en dos líneas de acción, la primera, para la adecuación de la infraestructura y dotación de equipos para rehabilitación, la cual se implementó en la ESE Moreno y Clavijo-sede Centro de Salud de Puerto Jordán; y la segunda, que corresponde a la prestación de los servicios enunciados.

En la segunda sesión ordinaria, se presentó un balance de las adecuaciones de 5 centros de salud, entre los que se encuentra el de Puerto Jordán, que fue inaugurado el 8 de febrero de 2023, y solo falta la contratación del personal para que entre en operación. Este centro espera igualmente, prestar sus servicios a la comunidad (MinSalud, 2023b).

Por otro lado, la ARN indicó que en la sesión 67 del CTR de Arauca, ha realizado gestiones con el MinSalud para implementar la segunda fase del mencionado centro de rehabilitación, a pesar de que el personal de psicología y fisioterapia aún no se encuentra contratado, por cuanto no han sido aprobados los informes de gestión de los recursos de la primera línea de acción, necesarios para ejecutar los recursos de la Unión Europea (ARN, 2023d).

En vista de lo anterior, el MinSalud propuso a la ESE Moreno Clavijo la prestación de los servicios por las EPS; y en Sesión 68 del CTR Arauca, recomendó iniciar esta segunda línea de acción por jornadas, a través de un convenio entre la ESE y la Nueva EPS, según lo contratado, debido a la imposibilidad de asumir por ahora el pago del gestor comunitario, ni el gasto por desplazamiento de los pacientes para recibir la atención.

Igualmente, se insistió en la necesidad de permitir que las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios-(EAPB), participen en las instancias de discusión y concertación; frente a lo cual, fue propuesta la realización de mesas de trabajo, con aquellas empresas que concentren mayor cantidad de afiliados de esta

población (Nueva EPS y ASMET SALUD), y la participación de la Nueva EPS en la Mesa Técnica de Salud del CNR cuando se requiera, lo cual fue concertado.

Durante el año 2022, las Mesas Técnicas Territoriales de Seguimiento creadas a partir del Convenio de Financiación T06-44 suscrito entre el Gobierno nacional y la Unión Europea, sesionaron 53 veces en la línea uno, y 62 en la línea dos, discutiendo los casos que fueron solicitados por los interesados, en mesas de trabajo, en las que se lograron acuerdos con las EPS's Famisanar, ACEMI, Alianza salud, Cajacopi, Sura, Salud total, SOS ALIANZA SALUD y Salud Total. Para la vigencia 2023, no se cuenta con recursos para el funcionamiento de estas mesas, por lo que se solicita que el MinSalud realice las gestiones para la consecución de los recursos necesarios para tal fin. (MinSalud, 2023b)

En cuanto a la estabilización económica en materia de proyectos productivos, la ARN informó que entre el 1 de abril de 2022 y 31 de marzo de 2023, de los 1.232 proyectos productivos individuales en curso, 501 tienen enfoque diferencial así:

- 271 personas con pertenencia étnica (161 indígenas, y 110 entre negros, mulatos, afrocolombiano, o afrodescendiente). Estos proyectos se ubican en 26 departamentos²⁰², la mayoría en Antioquia con 18 proyectos, seguido de La Guajira con 14, Bogotá, Tolima y Norte de Santander con 10 cada uno, y cuentan con \$1.592 millones desembolsados.
- 76 adultos mayores (63 hombres y 13 mujeres) están vinculados a 62 proyectos productivos individuales por \$639.989.157 desembolsados, en los sectores económicos pecuario (28), comercio (15), servicios (11), agrícola e industrial (4). Estos proyectos se ubican en 20 departamentos²⁰³, la mayoría en el Meta (12), seguido de La Guajira (7), Bogotá (5), Bolívar, Cundinamarca, Guaviare y Tolima (4).

En cuanto a los proyectos productivos colectivos, se informó que, para el mismo período indicado en precedencia, de las 19 iniciativas que cuentan con desembolso de recursos, se tiene que:

- 39 personas con discapacidad (34 hombres y 5 mujeres) se encuentran vinculadas a 13 proyectos productivos que cuentan con \$2.792 millones

²⁰² Antioquia (18), Arauca (3), Atlántico (1), Bogotá D.C. (10), Bolívar (1), Boyacá (1), Caldas (1), Caquetá (9), Casanare (1), Cauca (7), Cesar (5), Chocó (7), Córdoba (2), Cundinamarca (6), Guaviare (3), Huila (4), La Guajira (14), Meta (21), Nariño (4), Norte de Santander (10), Putumayo (1), Quindío (1), Tolima (10), Valle del Cauca (2), Vaupés (1) y Vichada (1).

²⁰³ Antioquia (6), Atlántico (1), Bogotá D.C. (5), Bolívar (1), Boyacá (1), Caldas (1), Caquetá (1), Casanare (1), Cauca (3), Cesar (2), Chocó (1), Cundinamarca (4), Guaviare (4), Huila (2), La Guajira (7), Meta (12), Norte de Santander (3), Putumayo (1), Tolima (4) y Valle del Cauca (2).

desembolsados, en los sectores económicos pecuario (7), servicios (4) y económico (1); los cuales se ubican en ocho departamentos así: Cauca (5), Antioquia (2), Caquetá Guaviare, La Guajira, Norte de Santander, Tolima y Valle del Cauca (1).

- 28 personas mayores (22 hombres y 6 mujeres) están vinculadas a 8 proyectos productivos colectivos que cuentan con desembolsos por \$1.848 millones, en los sectores económicos pecuario (4), agrícola, comercio, industrial y servicios (1); los cuales se ubican en 7 departamentos: Cauca (2), Caquetá, Cundinamarca, Guaviare, La Guajira, Tolima y Valle de Cauca (1).

En cuanto a la estrategia MEP²⁰⁴, se indicó que se cuenta con siete personas mayores²⁰⁵ y 26 personas con discapacidad²⁰⁶, quienes participaron en estos entornos durante 2022; lo cual debe resaltarse, porque indica el interés de esta población en la autosostenibilidad económica.

De tal forma, la Procuraduría encuentra que la población con discapacidad, enfermedades de alto costo y personas mayores, no son ajenos a los retos que su condición pueda representar, pero igualmente demandan una participación activa en todos los procesos de la reincorporación social y económica, lo cual por tanto, exige de la administración nacional y territorial, la disposición de mayores recursos presupuestales, de personal, de articulación interinstitucional, y de estrategias diferenciales, que faciliten y estimulen a esta población a llevar una nueva vida en condiciones de dignidad.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Se reconoce que la OACP ha seguido gestionando las solicitudes de acreditación de los listados entregados, de los ordenados por la JEP y, de la resolución de la situación jurídica de 47 personas que estaban en observación, sin embargo, quedan 91 personas pendientes de obtener respuesta del Estado.
- Frente al indicador C.228 “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido”, se observa

²⁰⁴ Que “tienen como objetivo facilitar la estabilización socioeconómica de las personas en proceso de Reincorporación y Reintegración, mediante el fortalecimiento de capacidades y habilidades para la vinculación a alternativas productivas, para la generación de ingresos y sostenibilidad económica” (ARN, 2023d).

²⁰⁵ En los departamentos de Caquetá y Antioquia (2), Cesar, Valle del Cauca y Cauca (1).

²⁰⁶ En los departamentos de Cauca (13), Caquetá (3), Antioquia y Tolima (2), Norte de Santander, Guaviare, Santander, Cesar, y Arauca (1).

un rezago en el SIPO de la información cuantitativa de la vigencia 2022, así como de la cualitativa desde el 30 de junio de 2022 hasta el primer trimestre de 2023. En cuanto al indicador C.229 “Listados entregados por las FARC verificados”, no hay reporte cuantitativo en el año 2022, y del cualitativo solo hay avance hasta el 30 de junio del mismo año.

- La ARN lideró las gestiones para el fortalecimiento de las instancias territoriales, como la realización en el 2022 del tercer encuentro de CTR, donde se desarrolló una capacitación en herramientas de diseño y planeación de una estrategia de incidencia política. En consecuencia, se crearon 5 Mesas Municipales de Reincorporación, lo cual se considera importante para la implementación del Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta que, desde su firma, se habían creado solo 10.
- Se resaltan los avances presentados para la implementación y puesta en marcha del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI), sin embargo, urge la necesidad de finalizar la concertación técnica y su protocolo, para que se logre llegar pronto a la fase de implementación
- El Programa Camino Diferencial de Vida, goza de especial atención por la institucionalidad, por lo que se espera que la atención a los menores desvinculados se concrete en mantenerlos en la legalidad, con el otorgamiento de los beneficios y las condiciones favorables previstas en el Acuerdo de Paz.
- La Hoja de Ruta que estaba en construcción, será reemplazada por el Programa de Reincorporación Integral, que se basa en cuatro líneas estratégicas: Reincorporación Comunitaria, Económica, Social, y Política; y cinco líneas transversales: Acceso a Tierras para Proyectos Productivos y de Vivienda; Abordaje Diferencial (enfoques de derechos, de género, étnico, curso de vida, discapacidad y campesinado; Seguridad Humana; Territorialización de la Reincorporación); y Enfoque Colectivo. Este programa fue aprobado en el CNR, pero aún no se ha diseñado en su totalidad.
- Se resalta que el CNR haya permitido la participación activa a otras voces en las decisiones que les afectan, tales como a ECOMUN, CONAMU, CORPO-RECONCILIACIÓN, MAR, CONELAEC, la Mesa Nacional del Café y Peregrinos por la Vida y la Paz. También se ha invitado de manera permanente a esta Procuraduría tal como fue solicitado.
- Aún no se ha aprobado el Sistema Nacional De Reincorporación; solo hasta el 9 de febrero de 2023, en la sesión del CNR 141, se avanzó en una propuesta de sus estructura y funciones, no obstante, estar incluido en las bases del PND.
- El 33,18% de las personas en proceso de reincorporación encuestadas afirman que están en algún proceso educativo, el 32% refiere que la falta de

recursos económicos son una de las principales causas para interrumpir los estudios, seguida de la ausencia de una oferta flexible en el territorio que sea compatible con sus ocupaciones, y/o porque la oferta no va acorde con su proyecto de vida.

- Se observa una baja utilización de cupos educativos y de becas, así como de permanencia, a pesar de que en líneas generales se presenta una oferta educativa amplia. Entre las causas de la deserción escolar se registran principalmente la inseguridad, cambio de residencia, poco gusto por el estudio, y la carga laboral.
- Se resalta el diseño del “Programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico”, y el avance que, de la caracterización aplicada por la ARN, se aprecia en la disposición de 8.924 personas en proceso de reincorporación, que quiere recibir acompañamiento psicosocial, frente a 3.048 que mencionaron no tener interés en recibirlo.
- Se mantiene el problema de la sostenibilidad de la mayoría de los proyectos productivos individuales y colectivos, aunque han mejorado los términos de los desembolsos o entrega de las ayudas, así como los procedimientos de la asistencia técnica.
- No se registra un dato preciso y concreto de los empleadores ni de los ingresos mensuales o de la remuneración de los firmantes, como tampoco, de las desvinculaciones ni sus causas. Se cuenta con información de la cantidad de los vinculados laboralmente, por la consulta que se hace en las plataformas de seguridad social.
- Existen varios convenios para dar a conocer la oferta de empleo, y para la orientación a la empleabilidad, que se circunscribe a una orientación en la creación de la hoja de vida, y a encontrar ofertas de trabajo, sin embargo, se esperaría que el acompañamiento llegue hasta la vinculación laboral.
- Aun no se cuenta con el Programa de Reunificación Familiar, el cual resulta necesario para garantizar estos procesos, que, si bien cuenta con la estrategia, es débil por falta de definición de competencias de las entidades, así como de los compromisos que le corresponden a cada una de ellas.
- 2.652 personas en proceso de reincorporación no han participado en ningún proceso ni han aplicado en la totalidad de los AETCR; así mismo, se presenta una baja participación y apoyo de las entidades territoriales, lo cual impide una apuesta fortalecida en el tejido social, la convivencia y la reconciliación; aunque se evidencia la realización de procesos comunitarios con una importante inversión de recursos y participación de los diferentes actores del territorio, entre ellos, 8.960 firmantes.

- Se han prestado servicios de atención a la población con discapacidad, con enfermedades de alto costo, y a las personas mayores. Sin embargo, se evidenció que faltan personas por contar con certificado de discapacidad, y demoras en las entregas de las ayudas técnicas y medicamentos. También existen centros de rehabilitación que no han iniciado operaciones debido a fallas en los reportes de la inversión de los recursos destinados para tal fin (Resolución 2271 de 2022 de MinSalud).
- No existen suficientes recursos destinados a la atención de las necesidades de la población firmante con discapacidad, con enfermedades de alto costo y para personas mayores, por lo que en la mesa Técnica de Capacidades, se deben tomar decisiones para priorizar su ejecución.
- No hay una ruta de acceso a tierras especial y diferencial para la población con discapacidad.

Recomendaciones

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz

- I. Actualizar la información cualitativa y cuantitativa de los indicadores C.228 “Porcentaje de integrantes de las FARC con acto administrativo de acreditación y tránsito a la legalidad, expedido”, y C.229 “Listados entregados por las FARC verificados”.
- II. Que el marco de la Mesa de Seguridad Jurídica Tripartita, se resuelva la situación de las 161 personas que no han sido identificadas.

A la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y al Componente Comunes

- III. Que se articulen para que, en el marco del Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias, se resuelva la situación jurídica de las 91 personas que están en observación.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

- IV. Que una vez finalice la concertación técnica del Programa Especial de Armonización para la reintegración y la reincorporación social y económica con los pueblos indígenas, se protocolice, para avanzar hacia la fase de implementación del Programa Especial de Armonización Indígena (PEAI).
- V. Crear estrategias diferenciales y conseguir recursos para lograr la permanencia educativa y a su vez, cubrir las necesidades de los estudiantes.
- VI. Caracterizar los intereses y fortalezas de los firmantes de paz, con el fin de que se les haga una oferta educativa guiada.
- VII. Caracterizar todos los proyectos productivos con el propósito de determinar cuáles de ellos se deben cerrar definitivamente, y fortalecer los que están en ejecución y sean potencialmente exitosos. Se deben generar espacios de

diálogo orientados a presentar balances que finalicen con recomendaciones de expertos.

- VIII. Respecto a las personas que cierran sus proyectos productivos, crear una estrategia de transición hacia la empleabilidad con el Estado o con empresas del sector privado; o para lograr su vinculación laboral a otros proyectos productivos exitosos, previa preparación académica y práctica en entidades que ofrecen cursos de formación como el SENA.
- IX. Mantener los convenios y contratos con entidades estatales y con organismos internacionales para recoger el apoyo técnico, orientador, recursos financieros, aportes en especie, en educación, y demás que contenga la oferta institucional.
- X. Establecer dentro del proceso de caracterización, el lugar donde se encuentran laborando los firmantes de paz, y sus ingresos, a fin de contar con información precisa tendiente a fortalecer las estrategias de educación y de empleabilidad.
- XI. Articularse con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo del Ministerio del Trabajo y la Agencia Servicios Público de Empleo del SENA, con el objetivo de que la mayoría de los firmantes, se matriculen y culminen sus estudios, para aumentar sus posibilidades laborales.
- XII. Agilizar la constitución y aprobación del Programa de Reunificación Familiar en esta vigencia, y conseguir los recursos para su funcionamiento.
- XIII. Realizar una caracterización de las familias de la totalidad de los firmantes de paz que se encuentran en proceso de reincorporación, para que se fortalezca la estrategia de Reunificación familiar, con el debido acompañamiento del ICBF.
- XIV. Articularse con las entidades territoriales en el componente comunitario, para fortalecer el tejido social, la convivencia y la reconciliación.
- XV. Identificar las causas por las cuales gran cantidad de personas firmantes de la paz de 2016, no participan en ningún proceso comunitario, sin que se afecte su estudio o trabajo, y generar estrategias para su fortalecimiento en todos los AETCR.
- XVI. Realizar una estrategia integral que permita superar las barreras de acceso a los servicios de la población con discapacidad, como la falta del certificado; a la vez que se cree un plan de contingencia formal con el MinSalud que involucre a las secretarías de salud municipales, a fin de que se puedan expedir el mencionado documento.
- XVII. Plantear ante el CNR la creación de una ruta diferencial de acceso a tierras y vivienda para la población en reincorporación que tiene alguna discapacidad.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y al Consejo Nacional de Reincorporación

- XVIII. Agilizar la construcción y aprobación del Programa de Reincorporación Integral, y mientras eso ocurre, continuar ejecutando la normativa actual relacionada con la reincorporación social y económica.
- XIX. Finalizar la reglamentación de la operación del Sistema Nacional de Reincorporación, para que entre en funcionamiento sin más retrasos.
- XX. Que el componente comunitario lleve inmersa la realización de proyectos productivos entre los firmantes de la paz, las víctimas y las comunidades.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y al Ministerio de Educación

- XXI. Diseñar estrategias con enfoques más precisos y puntuales sobre las situaciones del contexto que provocan la deserción escolar, para que se garantice la permanencia de los estudiantes en los programas educativos.

Al Ministerio de Salud

- XXII. Remitir a la CSIVI, para su aprobación, el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición-PNR.
- XXIII. Realizar las gestiones necesarias para que la información reportada en el RIPS se mantenga actualizada.
- XXIV. Modificar el indicador 9 “Atención integral en salud, y rehabilitación funcional”, en el sentido de que su efectividad no se mida de manera general y aleatoria, sino a través de resultados en los servicios prestados.
- XXV. Adelantar los trámites necesarios para conseguir los recursos que se requieran para el funcionamiento de las Mesas Técnicas Territoriales de Seguimiento para la vigencia 2023.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y al Ministerio de Salud

- XXVI. Realizar el reporte del indicador del PMI (C.460).
- XXVII. Definir y crear un mecanismo efectivo de manejo de la información, para que los reportes sean uniformes.
- XXVIII. Articularse para establecer canales de comunicación efectivos con la población, especialmente con la que tiene alguna discapacidad, enfermedad de alto costo o personas mayores, con el fin de garantizar la atención en los servicios de salud.
- XXIX. Garantizar los recursos para el servicio de salud, especialmente para la entrega de medicamentos y ayudas mecánicas, y definir líneas jurídicas para el reconocimiento de aquellos gastos conexos en que los usuarios deben incurrir para trasladarse hacia los centros de salud y dispensarios de medicamentos, de acuerdo con las dinámicas y características de los territorios.

XXX. En el marco del principio de coordinación constitucional, agilizar la ejecución del plan de choque de Putumayo, con el fin de satisfacer las necesidades de esta población, y garantizar los recursos necesarios para evitar la afectación del proceso de reincorporación en el mencionado territorio.

Al Ministerio de Salud y al Departamento Nacional de Planeación

XXXI. Actualizar el indicador del PMI C. 242

Garantías de Seguridad

Durante el último año, ha persistido el riesgo y afectaciones para las personas en proceso de reincorporación y sus familiares, así como para el ejercicio del liderazgo social y de la defensa de los derechos humanos, como lo muestran las cifras que a continuación se reseñan.

- Homicidios de personas defensoras de derechos humanos. Durante 2022, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos verificó 116 casos de homicidio, en los que existía un vínculo con la labor de defensa de los derechos humanos (ACNUDH, 2023). Para la Defensoría del Pueblo la cifra fue de 215 homicidios, lo que representaría un aumento del 48,2% en relación con los 145 casos que reportó en 2021 (Defensoría del Pueblo, 2023a); en tanto que, para la Fiscalía, la cifra en 2022 fue de 213 homicidios, representando un aumento del 57,7% en relación con los casos que había registrado en 2021 (Fiscalía, 2023b).
- Homicidios de personas en proceso de reincorporación. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia, registró 50 casos durante 2022; y para 2023, 6 casos hasta el mes de marzo. Desde la firma del Acuerdo de Paz, se cuantifican 362 homicidios (11 mujeres y 351 hombres), 122 tentativas de homicidio (8 a mujeres) y 28 desapariciones (MVONU, 2023). Por su parte, la Fiscalía registra 339 homicidios desde la firma del Acuerdo de Paz hasta marzo de 2023; mientras que para el año 2022 registró 45 casos; y, entre enero y junio de 2023 registró seis casos (Fiscalía, 2023b).

Si bien el escenario de riesgo impacta de manera especial a estas dos poblaciones, se ve reflejado de igual forma en otros escenarios, tales como:

- El Ministerio de Defensa Nacional reportó que en 2022 tuvieron ocurrencia 223 casos de secuestro, 63 más que en 2021, siendo la cifra más alta desde 2014; y que en lo corrido de enero a mayo de 2023 se registraron 144 casos, es decir, 89 más que en el mismo periodo de 2022, lo cual comporta un aumento del 161,8%. Para el año 2022 se registraron 93 masacres con 340 víctimas; y en lo corrido de enero a mayo de 2023 se produjeron 40 casos con 139 víctimas, es decir, 4 casos y 18 víctimas más que en el mismo periodo de 2022, o sea, un aumento del 14,8% en las víctimas (MinDefensa, 2023a).
- En cuanto a desplazamiento forzado, según datos de la Defensoría del Pueblo, en el año 2022 se registró un total de 20.316 familias víctimas de 140 desplazamientos masivos en todo el territorio nacional; mientras que otras 15.761 familias resultaron afectadas por 132 situaciones de confinamiento. Los departamentos más afectados por estos hechos fueron: Nariño con 45

desplazamientos masivos, Chocó con 28, Cauca con 15, Arauca y Norte de Santander (cada uno con 8 casos), Valle del Cauca con 7, y Putumayo, Bolívar y Córdoba con 5 casos cada uno (Defensoría del Pueblo, 2023b).

Ante este contexto, la Procuraduría reitera la necesidad de acciones urgentes, integrales y oportunas por parte del Estado para fortalecer los programas destinados a garantizar la seguridad en los territorios, así como los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes y las lideresas sociales, los y las defensoras de derechos humanos, y las personas en proceso de reincorporación.

Es así, que en esta sección se abordarán los avances y dificultades en la implementación de los componentes de garantías de seguridad integrados en el Acuerdo de Paz, a saber: el Pacto Político Nacional; la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales; las afectaciones a líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, así como a personas en proceso de reincorporación; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) y sus componentes; los programas de seguridad y protección para personas en proceso de reincorporación; el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; y el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia y las acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales.

Estado de implementación

Pacto Político Nacional

El Acuerdo de Paz contempló la promoción de un Pacto Político Nacional con diversos sectores, con el objetivo de hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo. En ese sentido, en el PMI se establecieron dos compromisos.

El primero, la “Ruta para la promoción del pacto político nacional creada e implementada” (C.243), frente a la cual el MinInterior informó a la Procuraduría que aun cuando el indicador finalizó en 2021, para la vigencia 2022 en el marco de las elecciones de Congreso de la República, se firmaron pactos por la vida y la democracia en 21 departamentos (MinInterior, 2023b).

El segundo compromiso, sobre la presentación de un proyecto de acto legislativo para incorporar a la Constitución la prohibición (...) de estructuras paramilitares correspondiente al indicador (C.244), presenta un reporte de avance

en el SIPO del 100,00%, el cual se cumplió con la promulgación del Acto Legislativo 05 de 2017²⁰⁷.

Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales

El punto 3.4.4 del Acuerdo de Paz estableció la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Especial de Investigación (UEI), lo cual fue formalizado con la expedición del Decreto Ley 898 de 2017²⁰⁸. En este Informe, el seguimiento al cumplimiento del mandato de la UEI se concentra en las acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades investigativas y de judicialización para procesar a quienes atenten contra las personas que ejercen la política, así como las personas en proceso de reincorporación, y líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos. En ese sentido, la UEI ha realizado la priorización de las siguientes afectaciones para las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR): homicidio, tentativa de homicidio, desaparición forzada y amenazas contra PPR, sus familiares y líderes sociales.

Afectaciones a integrantes del partido político Comunes y candidatos a las CITREP.

La UEI informó que, durante el último año priorizó dos líneas de investigación y judicialización para el periodo de elecciones: la primera por homicidios y amenazas contra integrantes del partido; y la segunda, por homicidios y amenazas contra los

²⁰⁷ El Acto Legislativo 05 de 2017 adiciona el artículo 22A a la Constitución Política de Colombia, y prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

²⁰⁸ La UEI aplica un modelo de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que afectan la implementación del Acuerdo Final de Paz, el cual es un proceso escalonado de tres etapas: 1) Avances en el esclarecimiento: es el primer paso de la investigación y consiste en esclarecer los homicidios que ocurren contra personas reincorporadas o sus familiares, identificando al autor de la conducta y, si es el caso, a sus coautores, a la organización criminal responsable (si aplica), definiendo las condiciones de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron los hechos. 2) Sostenibilidad: Implica el análisis estratégico que permita definir si existen o no elementos que permitan conexas o asociar investigaciones, específicamente, si se identifican patrones en la ocurrencia de los delitos, bien sea desde la actuación del responsable o desde la calidad de la víctima, lo que incluye el entorno de su victimización y la relación con su condición de reincorporado. 3) Consolidación: En este último paso, la UEI, en articulación con otras dependencias de la Fiscalía, estructura procesos que permitan impactar a los responsables de los hechos, es decir, la judicialización estratégica de la organización criminal (Fiscalía, 2023a).

candidatos a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)²⁰⁹, en el marco de su participación política por hechos ocurridos a partir del 14 de diciembre de 2021 en adelante y hasta el 7 de agosto de 2022.

Durante el periodo electoral del 2022, la UEI conoció 69 hechos; de éstos, en dos casos se terminó el apoyo investigativo²¹⁰; 23 fueron archivados y 2 fueron trasladados a la estrategia de amenazas contra personas en proceso de reincorporación que lidera la UEI. Con corte a 31 de marzo de 2023, se encontraban activas 42 investigaciones en esta línea, de las cuales 41 eran en contra de candidatos de las CITREP (40 amenazas en 23 municipios y una extorsión en Popayán). La restante, se refiere a un acto de terrorismo en Bogotá contra un proyecto productivo, que sirve a su vez de sitio de reunión de los integrantes del Partido Comunes (Fiscalía, 2023a).

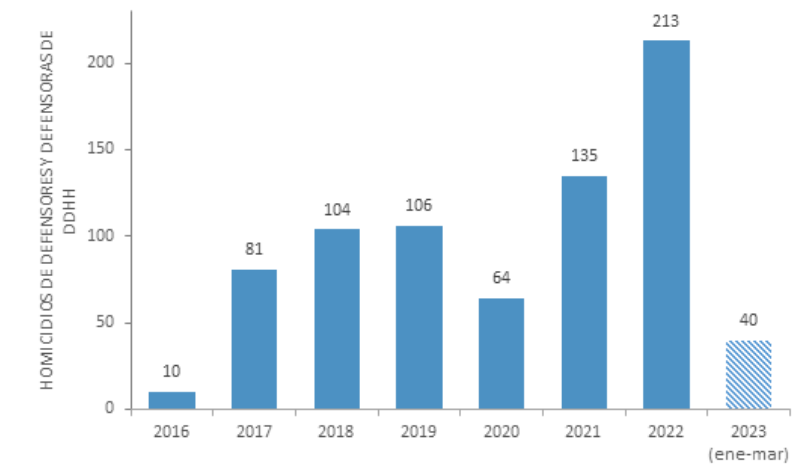
Afectaciones a defensores y defensoras de derechos humanos.

Desde la firma del Acuerdo de Paz hasta marzo de 2023, la Fiscalía ha registrado 753 homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos concentrados en los departamentos de Cauca (13,94 % con 105 homicidios), Antioquia (13,15 % con 99 homicidios) y Nariño (9,16 % con 69 homicidios). Es de anotar, que el año 2022 fue el más violento desde la firma del Acuerdo de Paz, con 213 homicidios (Fiscalía, 2023b).

²⁰⁹ Las líneas de investigación se priorizaron en hechos ocurridos a partir del 13 de diciembre de 2021 hasta el 7 de agosto de 2022.

²¹⁰ Los dos casos corresponden a: un desplazamiento forzado ocurrido en Arauquita, Arauca, en el que se determinó que el candidato no era la víctima directa y un hurto calificado ocurrido en Tibú, Norte de Santander, que la Dirección Seccional conexó a un caso matriz de Norte de Santander.

Gráfica 6. Homicidios de defensores y defensoras de derechos humanos (2016-2023)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Fiscalía (2023b).

En cuanto al avance investigativo orientado al esclarecimiento de estos hechos, la Fiscalía informa que se encuentran en las siguientes etapas (Fiscalía, 2023b):

- 289 casos en indagación.
- 106 casos en indagación con orden de captura.
- 3 casos archivados.
- 67 casos en investigación.
- 27 casos en preclusión.
- 146 casos en juicio.
- 114 casos en ejecución de penas.
- Un caso en restitución de derechos.

Frente al periodo objeto de análisis, la Fiscalía conoció de 194 homicidios de personas defensoras de derechos humanos. Los hechos se concentraron en los departamentos de Nariño (18 % con 59 homicidios), Antioquia (11,9 % con 23 homicidios) y Cauca (11,3 % con 22 homicidios) / (Fiscalía, 2023b). De acuerdo con lo anterior, se hace un llamado sobre la situación presentada en los municipios de Tumaco (Nariño) y Santander de Quilichao (Cauca) con 15 y seis homicidios respectivamente, en el periodo referenciado.

En cuanto al avance investigativo orientado al esclarecimiento de estos hechos, la Fiscalía informa que se encuentra en las siguientes etapas (Fiscalía, 2023b):

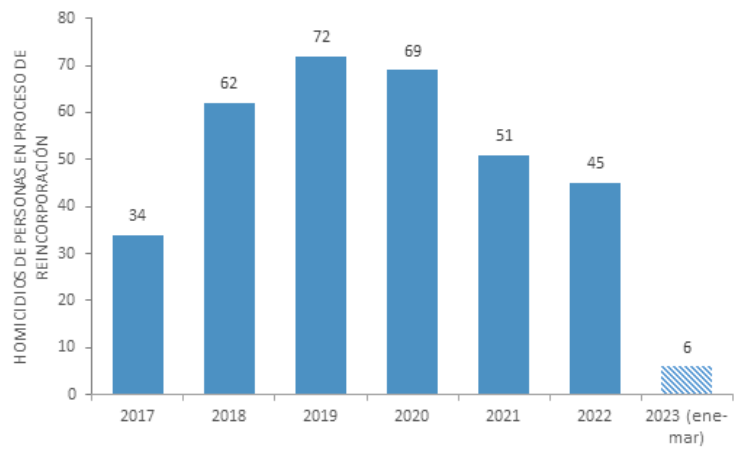
- 112 casos en indagación.
- 33 casos en indagación con orden de captura.

- 22 casos en investigación.
- dos casos en preclusión.
- 23 casos en juicio.
- dos casos en ejecución de penas.

Afectaciones a personas en proceso de reincorporación²¹¹

Desde la firma del Acuerdo de Paz hasta marzo de 2023, la Fiscalía registra 339 homicidios de personas en proceso de reincorporación; estos hechos se han concentrado en los departamentos de Cauca (16,81% con 57 homicidios), Nariño (11,8% con 40 homicidios) y Antioquia y Caquetá (10,62% cada uno con 36 homicidios) / (Fiscalía, 2023b).

Gráfica 7. Homicidios de personas en proceso de reincorporación (2017-2023)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de Fiscalía (2023b).

Vale la pena resaltar que la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP ha señalado que persiste el patrón de desmonte de los proyectos políticos, económicos o comunitarios ligados a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios, a través de la eliminación de excombatientes que asumen roles de liderazgo (JEP, 2023m).

Respecto al esclarecimiento de estos hechos, la Fiscalía informa que se encuentran en el siguiente estado (Fiscalía, 2023b):

- 128 casos en indagación.

²¹¹ En ese sentido, la UEI ha realizado la priorización de las siguientes afectaciones para las Personas en Proceso de Reincorporación (PPR): homicidio, tentativa de homicidio, desaparición forzada y amenazas contra PPR, sus familiares y líderes sociales (Fiscalía, 2023a).

- 63 casos en indagación con orden de captura.
- 36 casos en investigación.
- 11 casos en preclusión por muerte del indiciado.
- 52 casos en juicio.
- 49 casos en ejecución de penas.

Entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, la Fiscalía conoció de 39 homicidios de personas en proceso de reincorporación. El 46,1% de los hechos se concentró en los departamentos de Cauca, Antioquia y Caquetá (cada uno con seis casos) / (Fiscalía, 2023b).

Para el mismo período sobre el esclarecimiento de estos hechos, la Fiscalía informa que se encuentran en las siguientes etapas (Fiscalía, 2023b):

- 23 casos en indagación.
- Ocho casos en indagación con orden de captura.
- Cinco casos en investigación.
- Un caso en juicio.
- Dos casos en ejecución de penas.

La Procuraduría alerta sobre el bajo avance investigativo orientado al esclarecimiento de los homicidios y demás afectaciones que han sufrido las personas en proceso de reincorporación, en lo que se considera que resulta necesario que la UEI continúe con la verificación de las cifras, ya que los datos no son uniformes, inclusive, organizaciones de firmantes de paz han sostenido que, desde la firma del Acuerdo, la cifra asciende a 388 firmantes de paz asesinados, pertenecientes tanto al partido Comunes como a otras expresiones políticas.

Cuerpo Élite de la Policía Nacional

El punto 3.4.5 del Acuerdo de Paz contempló la creación de un Cuerpo Élite en la Policía Nacional, con el objetivo de garantizar una acción inmediata del Estado contra las organizaciones y conductas objeto del Acuerdo.

La Dirección de Investigación Criminal y el Grupo de Investigaciones Cuerpo Élite, informaron de manera conjunta, que entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional logró materializar 115 capturas, tres aprehensiones, 19 notificaciones en centro carcelario, 25 imputaciones y tres objetivos abatidos; además de gestionar dos extradiciones activas y la expedición de 214 órdenes de captura contra autores y partícipes de afectaciones contra la población objeto del Acuerdo de Paz. Entre los casos destacados por el Cuerpo Élite, figuran miembros del ELN, el Clan del Golfo, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada y diversas estructuras disidentes de las FARC (MinDefensa, 2023b).

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP):

Los puntos 2.1 y 3.4 del Acuerdo de Paz, dispusieron la creación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el propósito de garantizar de manera efectiva los derechos y libertades de quienes están ejerciendo la política en el marco de reglas democráticas. El sistema fue creado mediante el Decreto 895 de 2017, que en su artículo 5 definió siete instancias que hacen parte del SISEP: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Delegado Presidencial, la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, el Comité de Impulso a las Investigaciones, los Programas de Protección contemplados en el Decreto, y, el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

Para la Procuraduría es fundamental la activación sostenida de las instancias del SISEP y la racionalización de las estrategias de prevención y protección de las poblaciones objeto del Acuerdo. En ese sentido, se resalta la designación del director de la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz (UIAFP) como Delegado Presidencial ante el SISEP, mediante el Decreto 158 de 2023, ya que dicha entidad está desarrollando un plan de acción que permita implementar y articular las siete instancias que conforman el SISEP, con el propósito de fortalecer las garantías de seguridad y el derecho a la participación política de personas en reincorporación, miembros del partido político y sus familias, así como la de los líderes sociales y/o defensores de derechos humanos (UIAFP, 2023c).

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) fue creada mediante el Decreto 154 de 2017 con el objetivo de diseñar y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización, o contra conductas que amenacen la implementación del Acuerdo y la construcción de la paz.

Para su seguimiento, el PMI contempló cuatro indicadores, de los cuales uno a cargo de la OACP continúa sin ficha técnica ni reporte de avance: “Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas” (C.MT.4). Sobre el particular, la Procuraduría, hace un llamado a la OACP, CSIVI, UIAFP y DNP para que se construya la ficha técnica del indicador con el fin de medir su cumplimiento en el SIPO.

De acuerdo con la información reportada por la UIAFP, la CNGS, en calidad de secretaría técnica, se reactivó el 2 de octubre de 2022 con la presencia del Presidente de la República, sesionando en dos oportunidades desde la fecha de corte del informe. Durante el mismo periodo fueron realizadas cinco sesiones de la

Subcomisión Técnica de Garantías de Seguridad, y seis sesiones del Comité Técnico (UIAFP, 2023c).

En relación con lo anterior, la Procuraduría resalta que la reactivación de la CNGS se ha orientado a la formulación del plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas punibles en cumplimiento del numeral 2º del art. 3º del Decreto Ley 154 de 2017, lo cual guarda relación con lo recomendado en el Cuarto Informe al Congreso a la Secretaría Técnica de la CNGS.

Avanzar en dicha formulación es fundamental, tanto en términos de política pública, como en cumplimiento de órdenes judiciales. En relación con esto último, mediante el Auto AI 008-2020, la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR), ordenó a la OACP, remitir en un término de 60 días, los lineamientos y plan de acción de política pública y criminal en materia de dismantelamiento de las organizaciones o conductas criminales. También, mediante Auto SAR AI-011-2023, la sala ordenó a la secretaria técnica de la CNGS que, a más tardar el 2 de mayo de 2023, presente la aprobación de la política pública y el plan de acción para el dismantelamiento de las organizaciones criminales con inclusión de los enfoques de género, étnico, territorial e interseccional y estrategias investigativas.

En dicho marco, la secretaria técnica en cabeza de la UIAFP ha impulsado la realización de las Subcomisiones Técnicas para la definición del documento programático y el Plan de Acción Permanente de la política pública. La Procuraduría ha participado de estas sesiones y rescata el trabajo colaborativo y constructivo realizado por la UIAFP, las demás entidades del Gobierno Nacional, la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil.

Instancia de Alto Nivel (IAN)

La Instancia de Alto Nivel para el SISEP, fue creada mediante el Decreto 895 de 2017 en cumplimiento del punto 3.4.7.2 del Acuerdo de Paz, con el objeto de 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.

Frente al desarrollo de la IAN, la UIAFP informó a la Procuraduría, la realización de las siguientes sesiones: Plenaria (4), Comité operativo de implementación (6), Comité operativo de mujer y género (8) y Comité operativo de adecuación normativa (4); sin embargo, no se aclaró si estas sesiones se refieren al último año o a todas las desarrolladas desde 2017. Por otro lado, la UIAFP también informó que está desarrollando un proceso de diagnóstico en relación con el avance real de la

instancia con el fin de consolidar un plan de trabajo para su activación prioritaria como instancia articuladora y coordinadora del SISEP (UIAFP, 2023c). Tal como se hizo en el *Cuarto Informe al Congreso*, la Procuraduría insiste en la importancia de que la IAN se institucionalice como una instancia estratégica de toma de decisiones que desemboquen en la racionalización del SISEP.

Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño

Si bien la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño no se encuentra en funcionamiento, la UIAFP informó a la Procuraduría que en ejercicio de la secretaría técnica de la IAN del SISEP, se está desarrollando la planeación y diseño de la comisión.

En este sentido, la UIAFP informó que está revisando el documento entregado por el gobierno anterior, como propuesta preliminar que contiene los lineamientos técnicos para poner en marcha la Comisión de Seguimiento y Evaluación, así como el sistema de planeación, información y monitoreo, que a la fecha aún se encuentra en fase de inicial y que son prioridad para el Presidente de la República (UIAFP, 2023c). Para la Procuraduría es fundamental que en el corto plazo se formalice el acto administrativo de la comisión y se inicie su funcionamiento.

Comité de Impulso a las Investigaciones

El punto 3.4.7 del Acuerdo de Paz estableció la creación y funcionamiento del Comité de impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política, se declaren en oposición, y contra defensores de DDHH. La Fiscalía General de la Nación informó que a través de la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022, fue creada esta instancia al interior de dicha entidad (Fiscalía, 2023a). Adicionalmente, la UIAFP señaló que concertará un plan de trabajo con la Fiscalía para el impulso de la comisión en articulación con las otras instancias del SISEP, así como con instancias que realizan acciones similares a las del centro Integrado de Información para la Seguridad de los excombatientes (CI2DES) (UIAFP, 2023c).

Para el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, la Fiscalía resalta las siguientes acciones en el marco del citado Comité (Fiscalía, 2023a):

- I. Unidad Especial de Investigación: presentó las investigaciones que se encuentran en etapa de indagación por homicidios y amenazas en contra de personas en proceso de reincorporación; y homicidios contra personas defensoras de derechos humanos.
- II. Delegada para la Seguridad Territorial: aportó el dato de cuántas noticias criminales tiene en etapa de indagación por homicidios en contra de personas defensoras de derechos humanos.

- III. Dirección Especializada contra las Violaciones a los Derechos Humanos: allegó los casos de amenazas contra personas defensoras de derechos humanos e intervinientes en política declarados en oposición en etapa de indagación, en los que se brindó apoyo, asesoría y acompañamiento en actos urgentes. Además, la aludida Dirección tuvo en cuenta en su búsqueda, algunos de los criterios de priorización consignados en la Resolución 1-017 de 06 de abril de 2022 como la falta de avance hacia el esclarecimiento en los últimos seis meses.
- IV. La Dirección de Políticas Públicas y Estrategia realizó una consulta en el sistema de información SPOA, para aportar un listado con las noticias criminales de homicidios y amenazas en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, reincorporados (as) e intervinientes en política particularmente los (as) declarados (as) en oposición.

Para la Procuraduría, resulta estratégico un fortalecimiento en la pedagogía y rendición de cuentas del Comité, así como su funcionamiento continuo con el fin de atender de manera expedita los casos relacionados con homicidios y amenazas contra quienes ejercen la política y contra defensores y defensoras de DDHH. Así mismo, es de vital importancia que se fortalezca la articulación que existe entre la FGN y la UNP, en especial con la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, con el fin de disminuir los tiempos de respuesta que requiere la UNP para avanzar con los estudios de nivel de riesgo y proceder a la asignación e implementación de medidas de protección.

Los programas de seguridad y protección para exintegrantes de las FARC-EP

Uno de los factores determinantes de la sostenibilidad y éxito de los acuerdos de paz que ponen fin a conflictos armados internos, es la garantía de la vida de quienes dejan las armas, así como de su ejercicio político en el marco legal. En ese sentido, el Acuerdo de Paz en su punto 3.4 incluyó una serie de disposiciones orientadas a proteger a las y los integrantes del partido político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sus instalaciones, así como a quienes se reincorporen a la vida civil y a sus familias de acuerdo con el nivel de riesgo.

Sin embargo, a pesar de las medidas existentes, con corte a marzo de 2023, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia registra 362 homicidios de personas en proceso de reincorporación (MVONU, 2023). Ante la persistencia de dicha situación, mediante la Sentencia SU-020 de 2022, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional del componente de garantías de seguridad para la población firmante del Acuerdo de Paz, buscando amparar sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la seguridad. A propósito de dicha sentencia, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento del Acuerdo de Paz

ha participado en audiencias y presentado los correspondientes diagnósticos ante la Corte Constitucional, en cumplimiento de las órdenes impartidas sobre el tema.

Para la Procuraduría, es fundamental que estos programas de seguridad y protección se articulen con las acciones que adelantan instancias como la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, la Instancia de Alto Nivel del SISEP y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, con el fin de racionalizar las acciones y enfocar los esfuerzos institucionales para la garantía de la libertad, vida e integridad de los firmantes del Acuerdo de Paz, tanto en los AETCR como en las NAR, donde se ubica esta población.

En consecuencia, desde la Procuraduría se realiza un llamado a las entidades responsables de la seguridad y protección de la población firmante de paz y sus múltiples expresiones políticas, para que de la mano del lineamiento técnico que brinde la UIAFP y la OACP, se garantice la integridad y articulación de su accionar institucional en las propuestas de plan de acción de los programas de seguridad y protección.

Medidas de prevención, protección y seguridad para firmantes del Acuerdo de Paz, sus familiares y colectivos

Para la protección de las personas en proceso de reincorporación, sus familias y colectivos, el Acuerdo de Paz contempló la creación de un programa de protección integral y de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) en la UNP, creados mediante los decretos 299 y 300 de 2017, respectivamente.

Con corte a marzo de 2023 la SESP registra 1.179 integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección, de los cuales 995 son hombres y 184 son mujeres.

Frente a su gestión, la SESP informó a la Procuraduría que ha implementado un acumulado de 4.036 medidas de protección, entre ellas, 1.950 agentes escoltas, 857 chalecos y 419 botones (UNP, 2023). Para el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023 se reportaron las siguientes medidas implementadas:

Tabla 47. Medidas de protección implementadas entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023.

Tipo de esquema	Agentes escoltas	Vehículos blindados tipo IV	Vehículos blindados tipo III	Vehículos convencionales	Celulares	Chalecos	Botones de apoyo
Colectivo	236	0	65	38	180	218	83
AETCR	74	0	15	17	13	13	4
Individual	672	27	214	77	215	217	115

Tipo de esquema	Agentes escoltas	Vehículos blindados tipo IV	Vehículos blindados tipo III	Vehículos convencionales	Celulares	Chalecos	Botones de apoyo
Sede	6	0	0	0	0	0	0
Total	988	27	294	132	408	448	202

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de UNP (2023).

Adicionalmente, la SESP reportó las siguientes medidas complementarias implementadas entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023: 490 chalecos, 510 medios de comunicación y 263 botones de apoyo (UNP, 2023). La Procuraduría observa que las complementarias, exceden el total de medidas implementadas que reporta la UNP. En ese sentido, resulta necesario que la UNP implemente estrategias que permitan una gestión acorde a su información institucional y fomente un sistema de rendición de cuentas, con el que presente informes periódicos a la ciudadanía sobre las medidas que implementa.

En términos de medidas cautelares, la UNP reporta que, desde septiembre de 2022, la Oficina Asesora Jurídica ha tenido conocimiento de 20 autos y 3 resoluciones emitidas por salas y secciones del Tribunal Especial para la Paz de la JEP. Frente a esas decisiones judiciales, la entidad indica haber dado respuesta a las providencias, sin embargo, no precisó en qué manera. Adicionalmente, la UNP asegura estar a la espera de trámites administrativos internos para darles cumplimiento en su totalidad. Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría considera urgente que la entidad aclare a qué trámites administrativos se hace referencia y gestione las medidas de protección pertinentes en cumplimiento de las ordenes de la JEP.

Por otro lado, la SESP informó a la Procuraduría algunas dificultades administrativas y operativas en el cumplimiento de sus tareas misionales, las cuales resume en la falta y demoras en la entrega de los insumos que integran las medidas de protección, así como la pérdida de contacto y el cambio de domicilio del beneficiario sin previo aviso (UNP, 2023). En ese sentido, se reportaron 209 esquemas incompletos, 372 agentes escoltas faltantes y 673 insumos faltantes, por lo que se alerta a la UNP sobre la necesidad de asignar el presupuesto y capacidades administrativas necesarias para completar las medidas de protección reportadas con corte a abril de 2023.

Tabla 48. Medidas de protección incompletas acumuladas con corte a abril de 2023.

Tipo de esquema	Esquemas incompletos	Agentes faltantes	Vehículos blindados tipo IV faltantes	Vehículos blindados tipo III faltantes	Vehículos convencionales faltantes	Chalecos faltantes	Botón de apoyo faltantes
Individual	147	212	10	49	6	24	24
AETCR	12	21	0	7	0	2	2
Colectivo	46	127	1	36	28	146	146
Sede	4	12	0	0	0	0	0
Total	209	372	11	92	34	172	172

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de UNP (2023).

Así mismo, en el marco de la Audiencia Pública de la Corte Constitucional sobre el Auto 481 de 2023 (Corte Constitucional, 2023), la UNP puso en conocimiento varias problemáticas que presenta la SESP entre las cuales se destacan las siguientes:

En cuanto a solicitudes de evaluación y reevaluación, con corte a la fecha de la Audiencia, 921 solicitudes se encontraban activas²¹², de las cuales, 22 están en análisis preliminar, 251 próximas a ser asignadas a algún analista de la SESP y 648 tienen una orden de trabajo, es decir, que ya tienen un analista asignado y se están adelantando las medidas correspondientes. En cuanto a solicitudes de colectivos en AETCR y NAR se tienen: 25 órdenes de trabajo activas, 10 están en Mesa Técnica de Seguridad y protección, una unificada y cuatro órdenes de trabajo pendientes por asignar analista (Corte Constitucional, 2023). Así las cosas, durante la vigencia 2022, la SESP afirmó que se presentó un crecimiento de 22,45% en solicitudes, un 70,2% en trámites de emergencia y un 26% en órdenes de trabajo.

De igual manera, la SESP mencionó que realizará una priorización de atención con base en dos criterios: uno territorial, donde se priorizarán 25 municipios en 15 departamentos, de acuerdo con las recomendaciones técnicas brindadas por la Misión de Verificación de la ONU en Colombia; y otro poblacional, donde se priorizará a los firmantes de paz comparecientes antes la JEP con órdenes activas.

La Procuraduría recomienda fortalecer el equipo técnico de analistas que hacen parte del Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgos y Recomendaciones (GRAEER), con el fin de atender el aumento de solicitudes y trámites en cabeza de

²¹² Se entiende que una solicitud esta activada en la medida en que está siendo atendidas en cualquier etapa del proceso.

la SESP para evitar el represamiento de estas en la Subdirección. Se hace necesario mitigar al máximo las demoras en los tiempos de respuestas a estas solicitudes, en especial en lo referente a los trámites de emergencia.

Así mismo, la SESP ha manifestado las dificultades que se tienen con las empresas de alquiler de vehículos para los esquemas de protección. La Procuraduría advirtió y recomendó a la UNP en el *Cuarto Informe al Congreso*, generar estrategias efectivas que permitan superar las dificultades generadas con las empresas rentadoras.

En la realización de la audiencia del Auto 481 de 2023, la SESP afirmó que 46 beneficiarios no tienen asignados vehículos, 159 vehículos no han sido implementados de los cuales 127 son de tipo blindado y 32 de tipo convencional (Corte Constitucional, 2023).

La UNP también afirmó que, se están adelantando las gestiones pertinentes para tramitar, bajo la figura de vigencias futuras, contratos más amplios para la adquisición de vehículos que permitan renovar el parque automotor de la entidad (Corte Constitucional, 2023). Si bien, es de entender, la problemática en el mercado automotor derivada de la pandemia de COVID y las dificultades para la adquisición de vehículos blindados, se debe considerar la posibilidad de que la UNP pueda contar con un parque automotor propio y renovado, que permita satisfacer la demanda y tener un margen de maniobra cuando los vehículos necesiten asistencia técnica en los talleres, con el fin de garantizar la prestación del servicio.

Así mismo, una de las grandes dificultades que ha tenido la SESP, ha sido la actualización y cuantificación de la matriz de valoración del riesgo, sobre la cual se adelantan los estudios del caso por parte de los analistas del GRAEER. Este instrumento responde a valoraciones cualitativas de acuerdo con las variables identificadas en los escenarios de riesgos para la población firmante de paz. Para la Procuraduría es importante que la UNP avance en una metodología cuantitativa y técnica que diseñe e implemente un instrumento que permita ponderar y cuantificar el riesgo, al momento de evaluar las medidas a implementar en los diferentes esquemas.

Aunado a lo anterior, se hace necesario que la UNP, desarrolle un sistema de información que le permita consolidar, acopiar y sistematizar la información sobre las actuaciones que realiza la SESP, especialmente para la información que se adelanta en los estudios de riesgo; dicho sistema podría reducir los tiempos de los estudios de riesgo, con una mayor celeridad en la actuación frente a las medidas asignadas e implementadas. La Procuraduría insta a que, en el marco de la adición presupuestal asignada a la UNP, se priorice el diseño, formulación e implementación, tanto del sistema de información como de la metodología y

herramienta de valoración y cuantificación del riesgo, toda vez que deben atenderse los temas estructurales del SESP en el marco de la modernización de la UNP.

A propósito de este proceso de modernización, en audiencia pública del Auto 481 de 2023, desde el Ministerio del Interior se mencionó la intención por parte del Gobierno nacional, de adelantar un proceso para la modernización de la UNP y una reorganización del Sector de Estado en cabeza del Ministerio del Interior, modificando los decretos 1066 de 2015 y 1139 de 2021, la cual sería realizado en un término de cuatro meses.

Para la Procuraduría es relevante que dicho proceso de modernización de la UNP responda a las problemáticas estructurales mencionadas anteriormente, con el fin de, no solo reevaluar y actualizar los procesos y procedimientos de la SESP, sino también robustecer técnicamente a la entidad buscando solucionar las problemáticas que tanto los entes de control y organizaciones han mencionado en su rol de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. Para ello es fundamental la consolidación institucional de la SESP mediante el nombramiento de un subdirector en propiedad, que genere tranquilidad para las diversas expresiones políticas y asociativas de los Firmantes, y cuente con los conocimientos técnicos necesarios para la gestión de las dificultades de la subdirección.

Así mismo, tal como fue mencionado por el Ministerio del Interior, la Procuraduría considera que el modelo de protección no se debe limitar a la asignación de medidas materiales establecidas en los diferentes esquemas que maneja el programa, sino que el modelo contemple el enfoque de la prevención con el fin de anticipar la materialización del riesgo, en aras de salvaguardar la libertad, vida e integridad de los firmantes de paz.

De igual manera, es de señalar que, la reorganización del Sector Interior debe estar articulada con los avances que se han dado con otras instancias como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Programa Estratégico de Seguridad y Protección y el plan de acción de reactivación del Decreto 660 de 2018.

En términos de recursos, durante la vigencia 2022, la SEPS contó con una asignación inicial de \$193.961 millones, la cual tuvo en el marco de la vigencia una serie de adiciones llegando a \$199.002; no obstante, al finalizar la vigencia se llegó a una ejecución de \$237.837 millones, los cuales fueron focalizados en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”. Para la vigencia 2023, la SEPS contará con \$359.672 millones para su funcionamiento y operación del plan de descongestión

mencionado en la Audiencia Pública de la Corte Constitucional²¹³ (Corte Constitucional, 2023).

En el Cuarto Informe al Congreso, la Procuraduría recomendó fortalecer el Plan Estratégico de Seguridad y Protección (PESP) y el diseño e implementación de acciones destinadas a garantizar la seguridad de los colectivos que se encuentran fuera de los AETCR y organizados alrededor de proyectos productivos. Adicionalmente, durante 2023 se ha conocido que la UIAFP ha liderado un proceso de actualización del plan con participación de la población beneficiaria, lo cual se reconoce como un avance importante. En todo caso, es fundamental que para la actualización del plan se contemple darle una mayor fuerza normativa e incluir indicadores de seguimiento y una instancia que se encargue de tal fin.

Mesa Técnica de Seguridad y Protección

La Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) fue creada mediante el Decreto 299 de 2017, en virtud del punto 3.4.7.4.2 del Acuerdo de Paz. Para su funcionamiento, el PMI tiene el indicador C.252, en el cual se reporta que la MTSP sesionó en 18 ocasiones entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023; así mismo se realizaron 48 subcomisiones técnicas de casos, 6 subcomisiones del PESP y dos subcomisiones territoriales. Adicionalmente, se reporta que durante el año 2022 se aprobaron 647 casos, de los cuales en 538 se determinó riesgo extraordinario; y entre enero y marzo de 2023 se aprobaron 111 casos, de los cuales en 52 se determinó riesgo extraordinario.

Tabla 49. Sesiones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y sus subcomisiones del 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023.

Periodo	MTSP	Sub. técnicas de casos	Sub. PESP	Sub. territorial
1 abril 2022 - 31 junio de 2022	6	13	0	0
1 de julio 2022 a 31 de septiembre 2022	4	11	0	0
1 octubre 2022 - 31 diciembre 2022	5	16	1	0
1 de enero 2023 - 31 de marzo 2023	3	8	5	2

²¹³ Ahora bien, en derecho de petición la UNP informó que asignación presupuestal de la SESP para 2023 corresponde a \$302.961,9 millones, representando el 16.2% del total del presupuesto de la entidad (UNP, 2023).

Periodo	MTSP	Sub. técnicas de casos	Sub. PESP	Sub. territorial
Total	18	48	6	2

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO.

La UNP reportó que entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se remitieron 641 órdenes de trabajo a la MSTP para su valoración y decisión. En el mismo periodo, la entidad recibió 662 solicitudes de reevaluación de nivel de riesgo por temporalidad y por hecho sobreviviente; de estas solicitudes, 313 se encuentran con orden de trabajo en estado activo. Ahora bien, con corte al 31 de marzo de 2023, la UNP reportó 34 estudios de nivel de riesgo pendientes de asignar a orden de trabajo (UNP, 2023). La Procuraduría considera fundamental el fortalecimiento de los procesos de recepción, análisis y evaluación de casos; en ese sentido, es clave que la UNP logre consolidar el desarrollo de la matriz de ponderación del nivel de riesgo de la población sujeta al Decreto 299 de 2017.

Frente al periodo de elecciones regionales de octubre de 2023, la Procuraduría alerta a la UIAFP, UNP, UEI de la Fiscalía General de la Nación y demás entidades responsables, sobre la necesidad de activar la instancia electoral de la MTSP, con el propósito de garantizar la seguridad de las personas en proceso de reincorporación y militantes del partido Comunes, que aspiren a cargos de elección popular en el periodo en mención.

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

El programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, fue creado mediante el Decreto 660 de 2018. El PMI cuenta con el indicador “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” (C.256), que está a cargo del Ministerio del Interior y no tiene ningún reporte de avance. En ese sentido, la Procuraduría alerta sobre la necesidad de actualizar los reportes correspondientes en el SIPO.

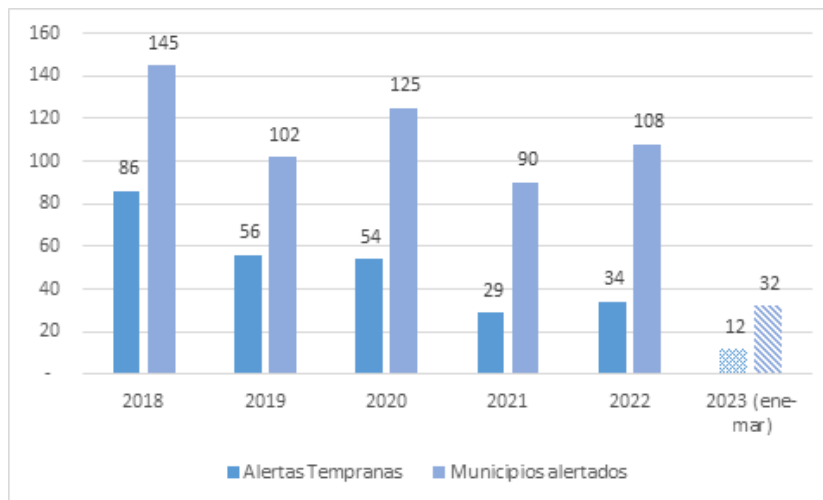
De igual manera, es fundamental que el Ministerio del Interior avance en la propuesta de un Plan de Acción para la implementación del Decreto 660 de 2018, de acuerdo con los criterios de focalización y priorización establecidos en el artículo 2.4.1.7.1.7 del mismo Decreto.

Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales

En virtud de los puntos 2.1.2.1 y 3.4.9, el Decreto 2124 de 2017 definió que el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida tiene dos componentes: uno de alerta temprana, que se basa en el Sistema de Alertas Tempranas a cargo de la Defensoría del Pueblo, y otro de respuesta y reacción rápida, que se basa en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas para la Reacción Rápida (CIPRAT), cuya secretaría técnica la ejerce el MinInterior.

Entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2023, la Defensoría del Pueblo emitió 272 alertas tempranas; de ellas, 38 lo fueron entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, refiriéndose a la situación de 119 municipios en 24 departamentos, siendo Cauca el departamento con más municipios con alertas tempranas (10), seguido de Tolima, Antioquia y Sucre, cada uno con nueve. Estas alertas identificaron riesgos para personas en proceso de reincorporación en 67 municipios, para mujeres en 85 municipios, para personas con OSIGD en 38 municipios, para personas defensoras de derechos humanos en 114 municipios y para líderes del PNIS en 19 municipios (Defensoría del Pueblo, 2023c).

Gráfica 8. Alertas Tempranas y municipios alertados por la Defensoría del Pueblo (2018-2023)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Defensoría del Pueblo (2023c).

La CIPRAT es la instancia encargada de articular las acciones de prevención, atención y seguimiento a las situaciones de riesgo enunciadas en las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo; sus sesiones de seguimiento deben ser convocadas máximo 10 días después de la emisión de la alerta. Según informó el MinInterior, durante el periodo de análisis del informe, la CIPRAT sesionó 38 veces, en atención al mismo número de alertas tempranas emitidas en ese periodo de tiempo (MinInterior, 2023b).

Por su parte, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación se instaló una Comisión Nacional del Ministerio Público para el Seguimiento a la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Comprrat), la cual observará y vigilará el desarrollo de las Alertas Tempranas emitidas entre 2020 y 2022, elegidas a partir de un criterio poblacional dirigido a líderes sociales y ambientales, población LGBTIQ+, lideresas y defensoras de DDHH y firmantes de paz.

Adicionalmente, en el contexto de la estrategia de enfoque diferencial para población en proceso de reincorporación, sus familias y miembros del partido Comunes, la CIPRAT ha llevado a cabo 12 sesiones técnicas, en el marco de alertas tempranas con riesgos específicos para población en proceso de reincorporación de los departamentos de Cauca, Valle, Huila y Meta. Frente a los riesgos identificados para esta población, se han identificado 569 recomendaciones dirigidas a 152 entidades²¹⁴. En cuanto a la gestión para su cumplimiento, el MinInterior reporta que se evidencia un desempeño institucional a nivel de respuesta del 73%, sobre la gestión institucional reportada en el Sistema SIGOB CIPRAT, con un rezago del 27 %, principalmente por parte de las entidades territoriales (MinInterior, 2023b).

Entre los principales problemas del SAT y el CIPRAT, la Defensoría del Pueblo indicó que “a pesar de los esfuerzos de articulación del Ministerio, más allá de la elaboración de los planes de acción concertados en el marco de la CIPRAT, los entes territoriales no cuentan de manera regular con un acompañamiento técnico, que permita el fortalecimiento en la formulación y definición de estrategias territoriales de cara a los escenarios de riesgo expuestos” (Defensoría del Pueblo, 2023c).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Hay dificultades en la seguridad territorial, generando riesgo y afectaciones contra las personas en proceso de reincorporación, así como contra el ejercicio del liderazgo social y de la defensa de los derechos humanos.
 - En el periodo de análisis, la Fiscalía conoció de 194 homicidios de personas defensoras de derechos humanos. El 58% de los casos están en indagación (112), el 17% en indagación con orden de captura (33), el 11%

²¹⁴ El MinInterior ha identificado que 340 recomendaciones se han dirigido a 20 entidades del orden nacional. Entre estas, se destacan con el mayor número de recomendaciones, la ARN con 111, la OACP con 39, y la UNP con 66. En lo referente con las entidades territoriales, aparecen 132 entidades, que agrupan 229 recomendaciones (MinInterior, 2023b).

- en investigación (22), el 1% en preclusión (2), el 12% en juicio (23) y el 1% en ejecución de penas (2).
- Para el mismo periodo, la Fiscalía registró 39 homicidios de personas en proceso de reincorporación. El 59% de los casos están en indagación (23), el 21% en indagación con orden de captura (8), el 13% en investigación (5), el 3% en juicio (1) y el 5% en ejecución de penas (2).
 - En 2022 se registraron 223 casos de secuestro, lo cual representa 63 más que en 2021 y la cifra más alta desde 2014; en lo corrido de enero a mayo de 2023 se registraron 144 casos, es decir, 89 más que en el mismo periodo de 2022, habiendo un aumento del 161,8%.
 - En 2022 se registraron 93 masacre, con 340 víctimas; en lo corrido de enero a mayo de 2023 se registraron 40 casos y 139 víctimas, es decir 4 casos y 18 víctimas más que el mismo periodo de 2022, con un aumento del 14,8% en las víctimas de estos hechos.
 - Durante el periodo electoral del 2022, la UEI conoció 69 hechos. En dos de estos casos, se terminó el apoyo investigativo; 42 tienen investigación activa; 23 se archivaron y dos fueron trasladados a la estrategia de amenazas contra personas en proceso de reincorporación.
 - La Policía Nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, logró materializar 115 capturas, 3 aprehensiones, 19 notificaciones en centro carcelario, 25 imputaciones y tres objetivos abatidos, además de gestionar dos extradiciones activas y la expedición de 214 órdenes de captura contra autores y partícipes de afectaciones contra la población objeto del Acuerdo de Paz.
 - El director de la UIAFP fue designado como Delegado Presidencial ante el SISEP mediante el Decreto 158 de 2023. Esto es relevante ya que dicha entidad está desarrollando un plan de acción que permite implementar y articular las siete instancias que conforman el SISEP con el propósito de fortalecer las garantías de la población objeto del Acuerdo.
 - La CNGS se reactivó el 2 de octubre de 2022, y a la fecha de corte del informe, sesionó en dos ocasiones. Para el mismo periodo se realizaron cinco sesiones de la Subcomisión Técnica de Garantías de Seguridad, seis sesiones del Comité Técnico.
 - La UIAFP está desarrollando un proceso de diagnóstico en relación con el avance real de la Instancia de Alto Nivel, con el fin de consolidar un plan de trabajo para su activación prioritaria como instancia articuladora y coordinadora del SISEP.
 - La Comisión de Seguimiento y Evaluación continua sin ponerse en marcha. Para la Procuraduría es fundamental que en el corto plazo se formalice el acto administrativo de la comisión y se dé inicio a su funcionamiento.

- El Comité de Impulso a las Investigaciones fue creado mediante la Resolución 1-017 del 6 de abril de 2022 de la Fiscalía General de la Nación. Para la Procuraduría es estratégico un fortalecimiento en la pedagogía y rendición de cuentas del comité, así como, que este funcione de manera periódica y pueda atender los casos relacionados con homicidios y amenazas contra quienes ejercen la política y defensores y defensoras de DDHH.
- Sobre la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) en la UNP:
 - Con corte a marzo de 2023, la SESP contaba con 1.179 integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección, de los cuales 995 son hombres y 184 son mujeres.
 - Su asignación presupuestal para 2023 corresponde a \$302.961,9 millones, representando el 16.2% del total del presupuesto de la UNP.
 - La SESP ha implementado un acumulado de 4.036 medidas de protección, entre ellas, 1.950 agentes escoltas, 857 chalecos y 419 botones. Para el periodo de análisis , se reportaron 448 chalecos, 408 celulares y 202 botones de apoyo, así como 1.263 medidas complementarias.
 - La SESP reportó 1.062 medidas incompletas o faltantes: 209 esquemas incompletos, 372 agentes faltantes, 11 vehículos blindados tipo IV, 92 vehículos blindados tipo III, 34 vehículos convencionales, 172 chalecos y 172 botones de apoyo.
- La Mesa Técnica de Seguridad y Protección sesionó 18 veces; Hubo 48 subcomisiones técnicas de casos, seis subcomisiones del PESP y dos subcomisiones territoriales. Se reporta que durante todo 2022 se aprobaron 647 casos, de los cuales en 538 se determinó riesgo extraordinario; se aprobaron 111 casos, de los cuales en 52 se determinó riesgo extraordinario.
- Entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2023 la Defensoría del Pueblo emitió 272 alertas tempranas; 38, entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, refiriéndose a la situación de 119 municipios en 24 departamentos, siendo Cauca el departamento con más municipios con alertas tempranas (10), seguido de Tolima, Antioquia y Sucre, cada uno con nueve. Estas alertas identificaron riesgos para personas en proceso de reincorporación en 67 municipios.

Recomendaciones

A la Fiscalía General de la Nación

- I. Fortalecer en términos financieros, de personal, técnicos y operativos, el equipo nacional y territorial de la Unidad Especial de Investigación, con el propósito de dinamizar su accionar en el esclarecimiento de los hechos que afectan a la población beneficiaria del Acuerdo de Paz.

- II. Específicamente a la Unidad Especial de Investigación, fortalecer la articulación con la UNP, en especial con la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, para avanzar con los estudios de nivel de riesgo para la asignación e implementación de medidas de protección. Definir una estrategia de intercambio y acceso de información que no esté sujeta a reserva.

A la Fiscalía General de la Nación y a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

- III. Fortalecer el funcionamiento del Comité de Impulso a las Investigaciones como instancia de articulación institucional, profundizando también en la pedagogía con la población afectada y los mecanismos de rendición de cuentas del comité.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

- IV. Contemplar medidas de racionalización de instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, con el propósito de aclarar el diseño institucional y ofrecer rutas expeditas de prevención y protección para la población beneficiaria del Acuerdo de Paz. Lo anterior, a través de la articulación de las acciones propuestas en los planes de acción de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, Instancia de Alto Nivel del SISEP y el Plan Estratégico De Seguridad y Protección y otras instancias.

- V. Establecer un plan de trabajo concreto, orientado a la institucionalización de la Instancia de Alto Nivel como escenario estratégico de toma de decisiones del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

- VI. Como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, expedir los lineamientos y el plan de acción de política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, concertando con las entidades y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sus mecanismos de financiación.

- VII. Expedir el acto administrativo que formalice la Comisión de Seguimiento y Evaluación de Desempeño y de inicio a su funcionamiento.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y al Departamento Nacional de Planeación

- VIII. Establecer de manera concertada con las entidades, un sistema de seguimiento al plan de acción de política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, contemplando la adopción de la política mediante un documento CONPES.

A la Unidad Nacional de Protección

- IX. Implementar un sistema de información que permita tener una gestión pertinente de la información institucional, así como, consolidar, acopiar y sistematizar la información sobre las actuaciones que realiza la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, especialmente para la relacionada con los estudios de riesgo y trámites de emergencia. Con este sistema se debe fomentar la rendición de cuentas, presentando informes periódicos.
- X. Agilizar los trámites administrativos y gestionar las medidas de protección pertinentes en cumplimiento de las ordenes de la JEP.
- XI. Fortalecer el equipo técnico de analistas que hacen parte del Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgos y Recomendaciones (GRAER), así como, diseñar e implementar una metodología que permita la construcción de un instrumento que habilite la valoración cuantitativa y técnica del riesgo, con el fin de atender el aumento de solicitudes y tramites y evitar el represamiento de las mismas.
- XII. Establecer un plan de trabajo orientado al fortalecimiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección con el propósito de completar las medidas de protección.
- XIII. Avanzar con los trámites de vigencias futuras de la adquisición de vehículos y renovar el parque automotor de la entidad; paralelamente se recomienda iniciar con la adquisición de vehículos propios en aras de conformar un parque automotor.
- XIV. Priorizar la asignación de vehículos a los 46 beneficiarios pendientes por esquemas de protección, e implementar los 159 vehículos pendientes, de acuerdo con lo expresado en la Audiencia Pública del Auto 481 de 2023 expedido por la Corte Constitucional.
- XV. Fortalecer los procesos de recepción, análisis y evaluación de casos. En ese sentido, es determinante consolidar rápidamente el desarrollo de la matriz de ponderación del nivel de riesgo de la población sujeta al Decreto 299 de 2017.

Al Ministerio del Interior

- XVI. Presentar en la segunda legislatura de la vigencia 2023, la propuesta de modificación de los decretos 1066 de 2015 y 1139 de 2021, así como la propuesta de modernización de la UNP.
- XVII. Profundizar en la implementación del Decreto 660 de 2018 que regula el programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Es fundamental asegurar un presupuesto y un plan de acción específico y estratégico para el año 2024, de acuerdo con los criterios de focalización y priorización establecidos en el artículo 2.4.1.7.1.7 del mismo decreto.

Al Ministerio del Interior y a la Unidad Nacional de Protección

XVIII. Orientar bajo el enfoque de prevención, la operación del Programa de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, en el marco de la propuesta de modernización de la UNP.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz y a la Unidad Nacional de Protección

XIX. Actualizar mediante acto administrativo, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección adaptándolo a las necesidades actuales de la población en proceso de reincorporación y definiendo acciones concretas con responsables, así como un mecanismo formal y riguroso para su seguimiento.

PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Descripción

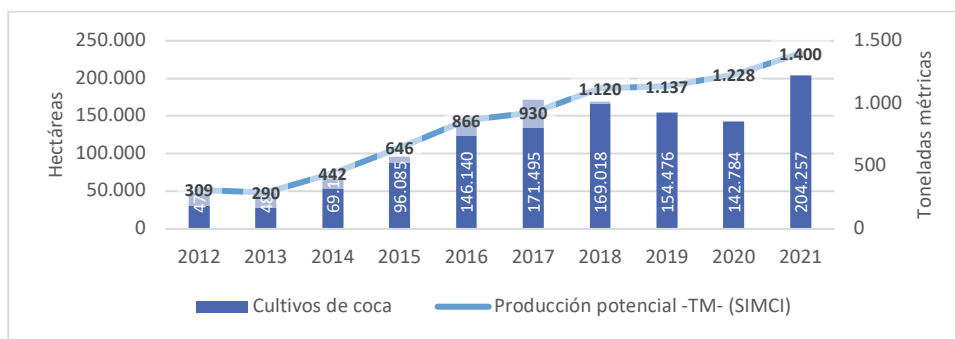
El Acuerdo de Paz estableció la relación existente entre la producción y comercialización de drogas ilícitas y la reproducción de la violencia en el marco del conflicto armado. También reconoció que la persistencia de los cultivos está ligada a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (Mesa de Conversaciones, 2016).

En ese sentido, el Punto 4 se enmarca en una nueva visión que atiende las causas y consecuencias del problema de las drogas ilícitas para buscar una solución integral a este fenómeno, con un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como los pequeños cultivadores y las personas consumidoras, e intensificando los esfuerzos contra las organizaciones criminales. Esto implica considerar alternativas respaldadas por la evidencia y la garantía de los Derechos Humanos, al igual que comprender la relevancia de la participación ciudadana y reconocer la necesidad de llevar a cabo una transformación estructural en las regiones donde se produce coca.

Por lo tanto, se han distinguido los fenómenos de cultivo, producción, tráfico, comercialización y consumo. Esta diferenciación ha dado forma a cada uno de los tres subpuntos dentro de este Punto: el 4.1 de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, el 4.2 de programas de prevención del consumo y salud pública, y el 4.3 de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

El análisis de la implementación del Punto 4 es fundamental, dado que el problema de las drogas ilícitas tiene gran relevancia en el país, en lo que es de tener en cuenta que, según los datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), en 2021 Colombia alcanzó su punto más alto de cultivos de coca con 204.257 hectáreas y también de productividad, con un potencial de producción de 1.400 toneladas métricas de cocaína (UNODC-SMCI, 2022).

Gráfica 9. Serie de cultivos de coca y productividad potencial 2012-2021



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ODC (2023).

Se deriva así, que el país persiste como el principal productor del mundo; sin embargo, el papel dominante de los puertos de Colombia como punto de partida parece estar disminuyendo, y los traficantes transitan cada vez más su producto por Centroamérica y otros países de Sudamérica (UNODC, 2023). Esto ha coincidido con una crisis de la economía cocalera por represamiento de la pasta base en manos de los cultivadores (MAPP-OEA, 2023). La Procuraduría identifica en esta coyuntura una oportunidad para fortalecer las estrategias de tránsito a modelos de superación de esta economía ilícita, en la línea de los pilares y estrategias establecidas en el Acuerdo de Paz.

En ese sentido, el nuevo Gobierno Nacional en el marco de la Ley 2294 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ha propuesto una Nueva Política Nacional de Drogas y la posibilidad de renegociar los acuerdos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), así como el desarrollo de nuevas estrategias de reconversión productiva e industrialización en los territorios.

A lo largo del capítulo se realiza un análisis del estado de implementación del Punto 4 a la luz del contexto actual, e identificando los principales retos y potencialidades en los tres subpuntos mencionados. Para cada uno de estos aspectos, se presentan conclusiones y recomendaciones.

Es importante señalar que, a partir de la información reportada en el SIIPO consultada en mayo de 2023, el Punto 4 del Acuerdo tiene 74 indicadores de seguimiento en el PMI, de los cuales, 45²¹⁵ serán objeto de análisis en el presente capítulo, desagregados de la siguiente manera:

- 42 indicadores son temáticos y 3 corresponden a metas trazadoras.
- 41 indicadores (91.1%) cuentan con reportes de avances en el SIIPO, de los cuales 38 son temáticos y 3 son metas trazadoras.
- 4 indicadores (8.9%) no cuentan con reportes de avances en el SIIPO entre 2017 y mayo de 2023, los cuales corresponden a indicadores temáticos.
- 2 indicadores (4,4%) no cuentan con ficha técnica, los cuales corresponden a indicadores temáticos.
- 18 indicadores (40%) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de cada uno de los indicadores del

²¹⁵ El análisis de los 29 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 16 étnicos y 13 de género, se realizará en sus respectivos capítulos.

Punto, al igual que se presentan los avances reportados en el SIPO por parte de las entidades responsables de cada indicador.

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

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), en articulación con los PDET, es la principal apuesta del Acuerdo de Paz para superar las condiciones de pobreza y marginalidad que caracterizan a los territorios con la presencia y persistencia de estas plantaciones. En ese sentido, plantea promover la sustitución voluntaria generando políticas y oportunidades productivas con participación activa de las comunidades, con el propósito de crear condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios priorizados (Mesa de Conversaciones, 2016).

El programa inició su implementación el 27 de enero de 2017 con un comunicado conjunto del Gobierno y las extintas FARC-EP, en el que se anunció el piloto en Briceño (Antioquia) y la ruta del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar, estableciendo pagos a los cultivadores y una ruta familiar individual (Presidencia de la República, 2017c). Con un total de 99.097 familias inscritas en 56 municipios de 14 departamentos, el PNIS es uno de los programas de desarrollo alternativo más ambiciosos en la historia del país, lo cual ha implicado una serie de retos operativos y presupuestales que han sido alertados por la Procuraduría en sus anteriores informes.

En el Primer y Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría identificó fallas en la planeación, focalización y presupuesto del PNIS, que han generado notorios vacíos y retrasos en su ejecución; también, en el Tercer y Cuarto Informe al Congreso se recomendó realizar los ajustes necesarios para asegurar su implementación en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz. Sin embargo, con corte a marzo 31 de 2023, con más de cinco años de ejecución y aproximadamente \$2.5 billones de pesos invertidos, menos del 1% de las familias vinculadas al programa, han completado su ruta.

Así, el programa enfrenta al menos cinco retos identificados por éste Órgano de Control: I) la incertidumbre presupuestal; II) la gestión contractual; III) la definición concreta del estado de avance para cada familia, diferenciando los recursos comprometidos de las entregas reales; IV) la construcción de confianza en los territorios; y V) un cambio en el contexto de intervención del programa representado en situaciones como el aumento de los cultivos de coca y la crisis de comercialización de la pasta base de coca que se vive en departamentos clave como Norte de Santander, Putumayo y Nariño. Estos y otros desafíos serán analizados de manera transversal en esta parte del capítulo.

Estado de implementación

Institucionalidad

El PNIS fue reglamentado mediante el Decreto Ley 896 de 2017, y el Decreto 362 de 2018 reguló sus instancias de ejecución, coordinación y gestión. Como ya se mencionó, la ruta del PAI Familiar se conoció previamente mediante un comunicado conjunto del Gobierno y las FARC-EP del 27 de enero de 2017, lo cual después se desarrolló mediante los documentos de lineamientos técnicos de la estrategia de atención del programa.

El Acuerdo de Paz llevó a la promulgación del Decreto Ley 896 de 2017, que designó a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, como entidad encargada de administrar y gestionar el PNIS. Sin embargo, el parágrafo cuarto del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, perteneciente al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, transfirió la responsabilidad de ejecución del PNIS a la Agencia de Renovación del Territorio²¹⁶. Esta transición fue normatizada por el Decreto 2107 de 2019, que ajustó la estructura de la entidad y dio origen a la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), la cual continúa a cargo del programa en la actualidad.

En diciembre de 2022 llegó una nueva administración a la DSCI, de la mano del entrante gobierno nacional. En comunicación enviada a la Procuraduría, dicha administración afirmó el compromiso de cumplir con el 100% de los compromisos del PNIS, e indicó las dificultades en el proceso de empalme, respecto a la información detallada de los contratos en curso o en los que se hallaba vencido el término de ejecución. En ese sentido, la DSCI asegura que está buscando determinar cuántas familias realmente han sido atendidas, para así poder continuar con la implementación (DSCI, 2023a). La Procuraduría reconoce las dificultades que se presentan en procesos de transición administrativa, sin embargo, llama la atención frente a la importancia de consolidar rápidamente una línea base del estado de atención de las familias, para lo cual la continuación y fortalecimiento del Sistema de Información del PNIS (SISPNIS) es fundamental.

Ahora bien, en términos de política pública, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, expedido mediante la Ley 2294 de 2023 traza la ruta de lo que busca la nueva administración con el PNIS. El artículo noveno le da a la DSCI la responsabilidad de desarrollar programas de reconversión productiva e industrialización en los territorios con presencia de coca, amapola y/o marihuana, los cuales se formularán en el marco de la política de Paz Total y de manera articulada con la nueva política

²¹⁶ Este cambio fue reconocido por parte de esta Procuraduría en el Tercer Informe al Congreso ya que en principio permitiría fomentar la articulación del PNIS con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

de drogas. El artículo 10 abre la puerta a la renegociación de la operación de proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo. El artículo 11 pretende impulsar los compromisos del PNIS con pueblos y comunidades étnicas y campesinas, fomentando la coordinación con las autoridades propias y la contratación entre las entidades estatales y las comunidades. En línea con esto último, el artículo 100 trata sobre la contratación y compras públicas mediante asociaciones público-populares y el 101 sobre las asociaciones de iniciativa público popular.

Presupuesto

En términos presupuestales, la DSCI informa que, desde el inicio de la implementación hasta el cierre del 2022, se apropiaron \$2.5 billones para la ejecución del PNIS, siendo 2021 el año de mayor asignación con \$757.934 millones; y los proyectos productivos el componente de mayor asignación con \$1.3 billones.

Tabla 50. Presupuesto apropiado para la ejecución el PNIS (2017-2022)
Cifras en millones de pesos.

Año	Atención inmediata	Funcionamiento	Monitoreo	Proyectos productivos	Hecho a la medida	Total
2017-2018	682.478,9	36.207,4	27.034,5	223.349,2	0	969.070,0
2019	180.696,4	29.105,2	1.576,2	89.590,1	0	300.967,9
2020	72.521,7	8.636,8	0	109.817,7	25,4	191.001,6
2021	43.255,8	36.914,3	0	666.209,4	11.554,2	757.933,7
2022	0	30.768,9	0	261.863,6	0	292.632,5
Total	978.952,8	141.632,6	28.610,7	1.350.830,0	11.579,6	2.511.605,7

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023a).

En 2023 fueron asignados a la subcuenta de sustitución del Fondo Colombia en Paz (FCP) un total de \$1.04 billones de la Bolsa Paz, y \$26.651 millones provenientes del recaudo del impuesto nacional al carbono, de lo cual se proyecta destinar \$393.821 millones para el PNIS y \$614.201 millones para avanzar en la implementación de los proyectos de reconversión productiva e industrialización de los que trata el artículo 9 de la Ley del PND 2022 – 2026.

Para la ejecución del presupuesto asignado al PNIS, la DSCI ha socializado una estrategia basada en la contratación con organizaciones comunitarias, la cual fue recomendada por la Procuraduría en el Tercer Informe al Congreso y se presenta como una oportunidad de reconstrucción de legitimidad del programa y de profundización en el enfoque participativo del Acuerdo de Paz.

Ahora bien, teniendo en cuenta los encuentros en el marco del proyecto con la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz y la experiencia de la

implementación temprana del PNIS, vale la pena advertir sobre los siguientes retos: la visibilización de liderazgos mediante la contratación con organizaciones comunitarias, puede aumentar los riesgos de vulneraciones a la vida y la libertad de estas personas; el programa interviene en territorios con alta presencia de actores armados, donde existe el riesgo de represión y extorsión a las organizaciones que ejecuten proyectos.

A propósito de los proyectos de reconversión productiva, la Procuraduría celebra el enfoque colectivo, que se ha recomendado en anteriores Informes al Congreso, pero hace notar la importancia de emitir el acto administrativo que precise la ruta de intervención de estos proyectos y definir de manera urgente el plan de contratación de este presupuesto y el de los años subsiguientes en el marco de la subcuenta de sustitución del Fondo Colombia en Paz.

Por otro lado, vale la pena señalar que entre 2020 y lo corrido de 2023, los recursos asignados por concepto del recaudo del impuesto nacional al carbono, ascienden a \$518.909 millones, de los cuales \$87.495 millones se asignaron a asistencia alimentaria inmediata, \$40.733 millones en asistencia técnica integral, \$20.587 millones en auto sostenimiento y seguridad alimentaria, \$311.531 millones en proyectos de ciclo corto, \$8.995 millones en proyectos de ciclo largo y \$49.568 millones están por comprometer (DSCI, 2023a).

Frente a la destinación de los recursos del impuesto nacional al carbono, la DSCI indica que su origen integra orgánicamente un enfoque ambiental en la lógica de intervención del PNIS, con el acento puesto en avanzar en la transformación de la economía rural, un pilar fundamental para la mitigación y adaptación al cambio climático, la restauración ecológica de ecosistemas degradados y la conservación de áreas ambientales estratégicas (DSCI, 2023a). Para la Procuraduría es importante que además del enfoque ambiental, se garantice la focalización en municipios PDET, tal como lo establece el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.

Estado de vinculación de los beneficiarios del PNIS

Debido a que hasta el momento no se han incorporado nuevos beneficiarios al PNIS, se conserva la misma cantidad de 99.097 familias que lograron suscribir acuerdos individuales de sustitución en el 2017 y 2018. De este conjunto, 67.626 están vinculadas en calidad de cultivadoras, 14.613 no cultivadoras y 16.858 recolectoras (DSCI, 2023a). Por tanto, todavía queda por atender a la totalidad de la población involucrada en los acuerdos colectivos y comunitarios previamente celebrados, pero que no pudieron formalizarse a nivel individual.

Sobre esto último, la Procuraduría reafirma lo expuesto en anteriores informes al Congreso sobre el estado de ejecución del Acuerdo de Paz, en relación con la importancia de avanzar en la definición de nuevas estrategias de sustitución, en

especial, para las más de 88 mil familias inmersas en los acuerdos colectivos que no alcanzaron a individualizar tales compromisos de sustitución. Por ello, es fundamental que la administración de la DSCI priorice esta población en las nuevas apuestas de sustitución y desarrollo alternativo que se vayan a implementar durante el cuatrienio 2023 – 2026.

Al margen de la situación de las familias con voluntades de sustitución faltantes por ingresar al PNIS, esta sección aborda el análisis referente al estado administrativo de vinculación de las 99.097 que son atendidas por el programa. En ese orden, describe las situaciones sobre las decisiones de retiro y suspensión de los beneficiarios del PNIS, las cuales están condicionadas al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en el artículo 6° del Decreto Ley 896 de 2017 y definidas dentro de los documentos de acuerdos individuales de sustitución suscritos con el Gobierno nacional.

Retiros y suspensiones

Con respecto al estado de vinculación de las 99.097 familias beneficiarias del PNIS con corte al 31 de marzo de 2023, con base en el sistema de información del PNIS – SISPNIS, se tiene que 82.587 se encuentran activas, 13.789 retiradas, 2.472 en ingreso y 249 con novedades de suspensión dentro del programa. Así pues, de acuerdo a lo reportado al cierre del primer trimestre de 2022, se observa un aumento del 6,9% en el número de retiros, pasando de 12.891 a 13.789; mientras que las suspensiones experimentaron una reducción significativa del 49,1%, disminuyendo de 490 a 249 (DSCI, 2023a).

Valga anotar que, las familias son excluidas de los beneficios del PNIS en situaciones en las que la entidad encargada de ejecutar el programa²¹⁷ afirma que no cumplieron con las obligaciones asumidas durante su proceso de vinculación al programa; como también ocurre en caso de que no se logre acreditar el cumplimiento de los requisitos que se han definido a partir de los lineamientos generales señalados en el Punto 4.1 del Acuerdo de Paz y el Decreto Ley 896 de 2017, así como en los formularios de sustitución individual. Es menester precisar que, las suspensiones se presentan cuando existen novedades o inconsistencias pendientes de verificación, con respecto al cumplimiento de los requisitos y obligaciones exigidas por el programa.

²¹⁷ Antes de la creación de la DSCI, que entró en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2020 según lo establecido en el Decreto 2107 de 2019, las decisiones de suspensión y retiro fueron tomadas por la Dirección de Sustitución que estuvo adscrita a la Alta Consejería para el Posconflicto y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

En cuanto a las obligaciones de las familias con el programa, consisten principalmente en la erradicación total y de raíz de la plantación ilícita²¹⁸, la participación activa en los ejercicios de monitoreo y verificación del levantamiento del cultivo o de la no resiembra, y la vinculación permanente en todas las actividades de asistencia técnica e implementación de los proyectos productivos lícitos. Adicionalmente, el cumplimiento de los requisitos se determina a partir del ejercicio de consulta con otras bases de datos del Estado, para valorar a las familias y verificar si reúnen las características sociales y económicas para ser titulares del PNIS²¹⁹.

En relación con las causales que motivaron los retiros del PNIS, se observa que, de los 13.789 casos reportados, el 38,6% (5.321) se debe al incumplimiento de los requisitos sociales y económicos exigidos por el programa; el 17,5% (2.416) está relacionado con el incumplimiento de los compromisos de participación en las actividades asociadas a los procesos de monitoreo y verificación de la erradicación voluntaria, así como en la ejecución de los proyectos productivos; el 15,4% (2.126) se atribuye a la baja densidad de los cultivos ilícitos; el 8,8% (1.207) a retiros voluntarios; y, el 6,5% (893) a la no erradicación completa y desde la raíz de las plantaciones ilícitas. Las demás decisiones de retiro se fundamentan en situaciones como el fallecimiento de los titulares, doble registro de un mismo núcleo familiar y casos de resiembra.

En la misma línea, las 249 familias que permanecen suspendidas en el PNIS, se deben a las siguientes situaciones, que continúan en proceso de verificación: el 44,2% (110) corresponde a presuntos incumplimientos en la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos; el 43,4% (108) está relacionado con posibles incumplimientos de los compromisos de participación dentro del programa; el 8,8% (22) se atribuye a eventuales incumplimientos de los requisitos socioeconómicos establecidos por el programa; y, el restante 3,6% (9) se refiere a retiros voluntarios.

Es de señalar que, los casos de suspensiones se presentan como medida preventiva y transitoria, mientras se decide de fondo respecto a la activación o cesación de los beneficios del PNIS. Así, las decisiones de retiro son las únicas que

²¹⁸ Los retiros que se presentan por esta razón, ocurren en los casos donde los beneficiarios no logran demostrar razones de fuerza mayor o caso fortuito que les impidieran hacer la erradicación del cultivo ilícito.

²¹⁹ Las familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, y cumplir con las siguientes condiciones: i) ser mayor de edad, ii) ser reconocido por las asambleas comunitarias como cultivador, iii) tener un predio rural para llevar a cabo la sustitución, iv) no ser pensionado, v) no desempeñar cargos de elección popular, vi) no puede ser empleado o contratista del Estado, y vi) solo una persona debe ser titular o beneficiario por único núcleo familiar.

tienen carácter definitivo y sobre las cuales proceden recursos de ley, pese a que no cuenta con una reglamentación legal de sus causales, pues las mismas se han venido definiendo a partir de los principios generales establecidos en el Decreto Ley 896 de 2017 y de los compromisos estipulados en los acuerdos individuales de sustitución.

Al respecto, ante los requerimientos de la Procuraduría, la DSCI (2023a) ha señalado que no es necesario definir una reglamentación especial del procedimiento de retiro de los beneficiarios del PNIS, en la que se definan taxativamente las razones que dan lugar a la exclusión, porque se trata de un programa de gobierno que no tiene carácter sancionatorio y definitivo, el cual se ofrece de forma alternativa y transitorio a partir de dos premisas. La primera, radica en que el PNIS establece sus beneficiarios en función de criterios y requisitos que los identifican como población campesina en situación de pobreza, cuya subsistencia depende de los cultivos ilícitos. En segundo lugar, se basa en el componente de la voluntariedad de los beneficiarios, es decir, en la elección libre e informada de comprometerse a cumplir con las obligaciones, en especial, la erradicación de los cultivos ilícitos y la participación en todas las actividades requeridas por los ejecutores del programa (DSCI, 2023a).

Así las cosas, si bien no se cuenta con una reglamentación específica del procedimiento administrativo de retiro de los beneficiarios, la DSCI utiliza un protocolo de procedimiento que, a partir de la interpretación de los lineamientos generales del PNIS, ha venido ampliando el conjunto de razones que dan lugar a la cesación de los beneficios del programa. Es por ello que, este Órgano de Control insiste en la necesidad de establecer una reglamentación específica para el procedimiento de exclusión de los beneficiarios del PNIS y que se tenga en cuenta para las demás iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito que se vayan a implementar; al igual que sea ampliamente socializada con la totalidad de la población, de manera que haya claridad y certeza sobre todas las condiciones y obligaciones que los beneficiarios deben cumplir para permanecer activos dentro de dichos programas.

De igual manera, se reporta que a corte del informe, la DSCI había notificado 4.834 actos administrativos de exclusión del PNIS a sus titulares, equivalente al 35% del total de retiros (13.789). Es preciso aclarar que, dicha información se cuenta desde que inició operaciones la DSCI, es decir desde el 1 de enero de 2020, dado que se desconocen las notificaciones que se hicieron antes de esa fecha, cuando el PNIS estuvo bajo la responsabilidad de implementación por parte de la antigua Consejería Presidencial para el Posconflicto, y posteriormente, de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Además, no todas las resoluciones de exclusión del PNIS requieren notificación, debido a su

naturaleza, como es el caso de retiros voluntarios o titulares fallecidos sin beneficiarios.

Así mismo, la DSCI informa que diversas situaciones dificultan el avance del proceso de notificación de los actos administrativos de exclusión, lo que a su vez restringe la posibilidad de presentar recursos de reposición contra dichas decisiones, como: familias que no residen en los territorios donde se inscribieron en el PNIS, dificultades de acceso a las zonas rurales debido a su ubicación geográfica, problemas para trasladar a los titulares de las zonas rurales al área urbana con fines de notificación personal, así como limitado acceso a internet y escasa disponibilidad de líneas de comunicación (DSCI, 2023a).

Por lo anterior, se ha presentado un bajo número de recursos de reposición, si se tiene en cuenta que el número de actos administrativos de retiro es de 4.834, toda vez que solo se han presentado 320, de los cuales 212 confirman la decisión y 108 reactivan la permanencia en el PNIS. En este mismo sentido, se informa que mediante 20 acciones de tutela se ha logrado restablecer la permanencia de hogares que habían sido excluidos del PNIS (DSCI, 2023a)

Por último, es preciso señalar que los 13.789 hogares beneficiarios del PNIS que se encuentran retirados, alcanzaron a recibir parte de los beneficios económicos que ofrece el componente del Plan de Atención Inmediata (PAI), puesto que se encuentran registros de pagos de asistencia alimentaria inmediata a 5.446 de éstos, de los cuales 2.329 recibieron la totalidad de los mismos que suman \$12 millones por familia, y 1.382 excluidos recibieron el proyecto de seguridad alimentaria de \$1.8 millones. En igual sentido, 403 beneficiarios que aparecen retirados recibieron entregas de insumos agrícolas del proyecto productivo de ciclo corto de \$9 millones y 365 del ciclo largo de \$10 millones.

Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar

El PAI Familiar establece una ruta diferencial para las 82.239 familias cultivadoras y no cultivadoras, y otra para las 16.858 familias recolectoras²²⁰.

Con el anuncio conjunto del Gobierno Nacional y los delegados de las extintas FARC-EP en enero de 2017, se estableció la ruta que seguirían las familias cultivadoras y no cultivadoras así: en el primer año \$1 millón mensual de remuneración por actividades de sustitución, \$1.8 millones para implementación de proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria por una sola vez, y \$9

²²⁰ Los cálculos de ejecución del PAI Familiar del PNIS a lo largo del capítulo se hacen con este total de 82.239 familias, ya que las 16.858 recolectoras tienen otra ruta de atención.

millones por una sola vez, para adecuación y ejecución de proyectos de ciclo corto e ingreso rápido. En el segundo año, cada familia debería recibir hasta \$10 millones en proyectos productivos y mano de obra, además de asistencia técnica en todo el proceso, con un costo aproximado de \$3.2 millones, con lo cual se completaría una inversión total de \$36 millones para cada familia (Presidencia de la República, 2017c).

El gran reto que enfrenta el PNIS se concentra en los retrasos del PAI Familiar, en tanto que, según la DSCI, con corte a diciembre de 2022, tan solo 394 familias habían recibido el 100% de los beneficios (DSCI, 2023a). Sobre esto, la Procuraduría alerta la falta de claridad del estado físico y real de implementación del PNIS, ya que, por la naturaleza de la información remitida por la DSCI en la base del SISPNIS, no fue posible establecer de manera rigurosa las entregas realizadas a los beneficiarios en los componentes del PAI Familiar. En ese sentido, en su mayoría, los datos que se presentan a continuación se refieren a recursos comprometidos.

Verificación

En la ruta de implementación del PAI Familiar, el Gobierno Nacional y la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se comprometieron a realizar cuatro visitas de verificación del levantamiento total de los cultivos de coca, la no resiembra y la no participación en actividades relacionadas con el narcotráfico por parte de los beneficiarios del PNIS²²¹. A la fecha de elaboración del Cuarto Informe, solo se habían realizado dos misiones de verificación, teniendo casos pendientes de ambos monitoreos, por lo que se recomendó acelerar las visitas.

En 2022 se reactivó el monitoreo a cargo de UNODC, con visitas del segundo monitoreo o verificación y avanzando en el tercer monitoreo, lo cual ha permitido evidenciar una persistencia, es decir, resiembra o rebrote del cultivo ilícito del 5,4% del área erradicada voluntariamente en el monitoreo realizado en municipios en 2022, frente a un 0,8% de lo evidenciado en el informe ejecutivo con corte a 31 de diciembre de 2020 (UNODC, 2022c). Para la Procuraduría es necesario avanzar

²²¹ En la primera misión se realiza la caracterización de los cultivos ilícitos reportados por las personas beneficiarias inscritas como cultivadoras. En la segunda misión se verifica la erradicación voluntaria de los lotes comprometidos. La tercera misión verifica el cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual y se evidencian los avances en la implementación de los componentes del PAI (Plan de Atención Inmediata) familiar. La cuarta misión de monitoreo tiene como objetivo la recolección de la Línea Final del Programa, de tal forma que se cuente con la información suficiente para evaluar los resultados y la efectividad de la intervención (UNODC, 2022c).

con la tercera misión de verificación, lo cual le permitirá a la DSCI identificar el estado de cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo individual y los avances en la implementación de los componentes del PAI.

En respuesta a este Órgano de Control, la DSCI indicó que la implementación del programa debe desarrollarse a pesar de las situaciones de orden público, por lo que de ser factible, el monitoreo lo realizará UNODC, y en caso de que ello no sea posible, se contempla la alternativa de que los equipos territoriales de la DSCI o las organizaciones comunitarias, sean las que realicen las verificaciones y las certificaciones sobre el cumplimiento del compromiso de levantamiento del cultivo ilícito y la no resiembra, siempre y cuando se garanticen las condiciones de seguridad para el ingreso a los territorios (DSCI, 2023a). En ese sentido, es clave que se establezcan de manera concreta y formal los protocolos y procedimientos para la verificación en manos de la DSCI y las organizaciones comunitarias.

Pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata (AAI)

Con corte a 31 de marzo de 2023, el 88,5% de las familias beneficiarias tenían la totalidad de pagos de AAI comprometidos, lo cual representa un aumento de 1,7 puntos porcentuales (p.p.) con respecto a marzo de 2022. Entre los beneficiarios que continúan activos se identifican 291 familias sin la totalidad de pagos comprometidos, de las cuales 35 reportan ningún pago (DSCI, 2023b). Es clave, que la DSCI aclare el estado de vinculación de estas familias y las razones por las cuales continúan sin tener avance en la AAI.

Tabla 51. Avance en pagos de Asistencia Alimentaria Inmediata con corte a mayo de 2023.

Componente del PAI Familiar	Número de familias IV Informe	% de cobertura IV Informe	Número de familias V Informe	% de cobertura V Informe	Avance respecto a marzo de 2022 (p.p)
Familias con algún pago comprometido de AAI	76.076	92,5%	76.383	92,9%	0,4
Familias con totalidad de pagos comprometidos de AAI	71.386	86,8%	72.773	88,5%	1,7

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023b).

En este punto es de resaltar que, la DSCI mediante la Resolución 0014 de 2023, creó la segunda fase del componente familiar de AAI justificado en la crisis de ingresos en las zonas de intervención del PNIS. Por tanto, se habilitó una única transferencia monetaria de \$2 millones, a las familias que el programa les adeuda un monto superior, correspondiente a los compromisos pactados en los acuerdos

individuales de vinculación del PNIS y que acepten el traslado de esos recursos a la segunda fase de AAI.

Frente a esto, la Procuraduría rescata la intención de atender a las familias que tienen retrasos significativos en el PAI, sin embargo, es necesario advertir lo siguiente:

- I. Los datos remitidos por la DSCI permiten entrever que no hay claridad sobre el estado de avance de cada familia, por lo que es fundamental que se asegure que los recursos utilizados para la segunda fase de AAI no estén ya comprometidos por medio de algún contrato o convenio.
- II. La Resolución se justifica en la crisis de ingresos en las zonas de intervención del PNIS, que no es otra cosa que la conocida crisis de represamiento de la pasta base de coca. Si bien se entiende que, la crisis afecta de manera integral las economías locales, en principio, no debería afectar a las familias beneficiarias del PNIS, que realizaron el levantamiento de cultivos entre 2017 y 2019. En ese sentido, para guardar la legalidad de la ejecución de la segunda fase de AAI, se requiere que, la DSCI se sujete a la realización efectiva de las misiones de verificación del levantamiento de cultivos y del cumplimiento de los compromisos.

Autosostenimiento y seguridad alimentaria

Con corte a marzo de 2023, el 54,4% de las familias beneficiarias tenían la totalidad de recursos comprometidos para autosostenimiento y seguridad alimentaria, lo cual representa un aumento de 24 p.p con respecto a marzo de 2022. Del total de las familias activas, 2.046 aún no tienen ningún recurso comprometido para el desarrollo de este componente, de las que el 46,7% se ubican en el departamento de Bolívar (DSCI, 2023b). La situación de estas familias también debe ser aclarada por la DSCI.

Tabla 52. Avance en autosostenimiento y seguridad alimentaria con corte a marzo de 2023.

Componente del PAI Familiar	Número de familias IV Informe	% de cobertura IV Informe	Número de familias V Informe	% de cobertura V Informe	Avance respecto a marzo de 2022 (p.p)
Familias con algún recurso comprometido de SA	67.627	82,2%	67.947	82,6%	0,4
Familias con totalidad de recursos comprometidos de SA	25.012	30,4%	44.777	54,4%	24,0

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023b).

En este componente, la Procuraduría identificó que para un total de 31.862 familias se reporta un presupuesto mayor a los \$1.8 millones establecidos por el PAI Familiar, en el que para 101 familias se reporta más del doble del presupuesto correspondiente, con algunos casos de más de \$5 millones; de estas familias, 85 son de San Andrés de Tumaco.

Por otro lado, en el marco del proyecto con la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz, y en diversas instancias formales del Decreto 362 de 2018, los beneficiarios han aquejado presuntas entregas defectuosas en el marco de este componente²²². Tal como se recomendó en el Cuarto Informe al Congreso, es fundamental que la DSCI pueda aclarar las inconsistencias en la información y verificar la recepción a satisfacción del componente de seguridad alimentaria.

Componente productivo: Asistencia técnica integral, proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo

Con corte al 31 de marzo de 2023, el 83,3% de las familias beneficiarias tenían recursos comprometidos para el desarrollo de proyectos productivos de ciclo corto, lo cual representa un aumento de 28 p.p con respecto a marzo de 2022. Los municipios con un mayor avance son Cantagallo (98,1%), Santa Rosa del Sur (97,2%), Piamonte (96,5%), Arauquita (95,3%), Tierralta (95,3%) y Bolívar (95%). Y los municipios con menor avance son Tibú (61,7%), Mesetas (61,3%), San José de Ure (60,9%), Mocoa (52,1%) y Rosas (51,9%) (DSCI, 2023b).

Por su parte, las familias con recursos comprometidos para proyectos productivos de ciclo largo llegaron al 2,8%, representando un aumento de 0,3 p.p con respecto a marzo de 2022. Del total de municipios, solo 19 cuentan con algún recurso comprometido, siendo los de mayor avance: Cumaribo (35,5%), Puerto Rico (29,1%), Briceño (22,4%), San José del Fragua (14,7%) y Cáceres (10,4%) (DSCI, 2023b).

Según la información remitida por la DSCI, con corte al 31 de marzo, el 84,2% (69.325) de las familias han recibido alguna entrega de proyectos de ciclo corto y el 12,5% (10.325) alguna entrega de proyectos de ciclo largo (DSCI, 2023a). Sin embargo, al cruzar las bases remitidas por dicha entidad, la Procuraduría encuentra inconsistencias, al observar que hay 8.060 familias para las que se reporta alguna entrega de ciclo largo, pero que en otra base se registran sin recurso comprometido para estos proyectos. En ese sentido, hay una alerta frente a la consistencia de la

²²² “las gallinas ponedoras, pollos de engorde, marranos e implementos para huertas caseras llegaron incompletos (...) todo lo entregaron con sobre costos, precios muy elevados, animales y productos de muy mala calidad” (RNC, 2022).

información de la entidad y se insiste en la importancia de establecer una metodología que permita definir la línea base de atención actual y el acervo documental de cada familia del programa.

Tabla 53. Avance en recursos comprometidos para proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo con corte a marzo de 2023.

Componente del PAI Familiar	Número de familias IV Informe	% de cobertura IV Informe	Número de familias V Informe	% de cobertura V Informe	Avance respecto a marzo de 2022 (p.p)
Familias con recurso comprometido para proyecto de ciclo corto	45.524	55,3%	68.539	83,3%	28,0
Familias con recurso comprometido para proyecto de ciclo largo	1.986	2,4%	2.265	2,8%	0,3

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DCSI (2023b).

El 1,7% de las familias beneficiarias tenían la totalidad de los recursos comprometidos para la asistencia técnica integral, lo cual representa un aumento de 0,7 p.p con respecto a marzo de 2022. Con el mismo corte, el 94,5% de las familias tenían algún recurso comprometido para la asistencia técnica integral, representando así un avance de 3,8 p.p con respecto al año anterior (DSCI, 2023b). La Procuraduría destaca que se continúe con el proceso de asistencia técnica; y, tal como se ha recomendado en el Tercer y Cuarto Informe, insiste en que los beneficiarios cuenten con un acompañamiento permanente de este componente durante toda la ruta de ejecución del PNIS. Es fundamental que la DSCI como supervisora de los contratos y convenios, verifique que la asistencia técnica dada por los operadores se realice en terreno y cumpla con los requisitos mínimos para la ejecución del programa.

Tabla 54. Avance en Asistencia Técnica Integral con corte a marzo de 2023.

Componente del PAI Familiar	Número de familias IV Informe	% de cobertura IV Informe	Número de familias V Informe	% de cobertura V Informe	Avance respecto a marzo de 2022 (p.p)
Familias con algún recurso comprometido de ATI	74.623	90,7%	77.760	94,5%	3,8
Familias con totalidad de recursos comprometidos de ATI	814	1,0%	1.402	1,7%	0,7

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023b).

En todo caso, este Órgano de Control alerta que el retraso y la baja sincronización de los componentes del PAI Familiar, afectan la integralidad del PNIS, y por tanto del Acuerdo de Paz. A más de cinco años del inicio de ejecución del PNIS y la erradicación voluntaria de los cultivos, el 97,2% de las familias aún no tienen recursos para sus proyectos de ciclo largo, lo cual pone en riesgo la seguridad económica y alimentaria de estas familias, que en su mayoría cumplieron sus compromisos, pero no han recibido alternativas sostenibles de tránsito a una economía legal. Vale la pena señalar que, en el mismo sentido, el Consejo de Estado ha proferido sentencias de tutela contra el PNIS, de las cuales algunas han sido seleccionadas para revisión por parte de la Corte Constitucional.

Atención a los recolectores o gestores comunitarios

La ruta de atención de las 16.858 familias de recolectores o gestores comunitarios se basa en la contratación de opciones de empleo temporal para el desarrollo de obras de interés comunitario, como el arreglo de vías, escuelas, comedores escolares, entre otros, con pagos de \$12 millones por un año. Sobre este tema, para 2023, la DSCI reporta que el 44% de las familias habían recibido algún pago, lo cual representa un avance de 10 p.p con respecto a marzo de 2022 (DSCI, 2023b); no obstante, la naturaleza de la información reportada no permite a la Procuraduría verificar si el dato se refiere a pagos efectivamente realizados o a recursos comprometidos, por lo que la DSCI debe aclarar esta información.

En todo caso, aún queda pendiente que el 72% de las familias reciban la totalidad de pagos, por lo que es urgente que la DSCI pueda acelerar este componente, especialmente, con intervenciones con enfoque territorial articuladas con la ART en la implementación de las iniciativas PDET con marcación PISDA.

Tabla 55. Avance de atención a recolectores con corte a marzo de 2023.

Departamento	Número total de recolectores	Recolectores con algún pago	Recolectores con totalidad de pagos	% de recolectores con totalidad de pagos
Guainía	8	8 (100%)	8 (100%)	100%
Arauca	140	134 (96%)	121 (86%)	86%
Vichada	117	101 (86%)	81 (69%)	69%
Nariño	431	385 (89%)	298 (69%)	69%
Córdoba	458	296 (65%)	249 (54%)	54%
Antioquia	2.019	1.273 (63%)	975 (48%)	48%
Putumayo	3.811	2.479 (65%)	1.471 (39%)	39%
Guaviare	1.394	1.034 (74%)	456 (33%)	33%
Meta	2.644	606 (23%)	538 (20%)	20%

Departamento	Número total de recolectores	Recolectores con algún pago	Recolectores con totalidad de pagos	% de recolectores con totalidad de pagos
Valle del Cauca	216	61 (28%)	42 (19%)	19%
Cauca	1.606	420 (26%)	249 (16%)	16%
Norte de Santander	664	106 (16%)	73 (11%)	11%
Caquetá	3.350	517 (15%)	224	7%
Total	16.858	7.420 (44%)	4.785	28%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023b).

Contratos, convenios y operadores

En su mayoría, el PNIS se ha financiado mediante el Fondo Colombia en Paz, que conforme al Decreto Ley 691 de 2017 es un Patrimonio Autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE), sin estructura propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias de carácter público. En 2019, el DAPRE en calidad de Fideicomitente suscribió un contrato de fiducia mercantil con el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 para la administración, contratación y pago con cargo a las diferentes fuentes de recursos que se asignen al FCP (FCP, 2023). En la actualidad, el Fondo Colombia en Paz se administra a través de subcuentas creadas con autorización del Consejo Directivo; para el PNIS, la Entidad Ejecutora es la DSCI de la ART, en la subcuenta “sustitución”.

El FCP informa que, con corte al 31 de marzo de 2023 se han comprometido recursos por valor de \$2.1 billones con cargo a la subcuenta de Sustitución, de los cuales, se han realizado pagos por la suma de \$1.7 billones (FCP, 2023).

Tabla 56. Recursos comprometidos y pagados de la subcuenta de sustitución por fuente y concepto con corte al 31 de marzo de 2023. Cifras en millones de pesos

Fuente	Concepto	Comprometido	Pagado
Funcionamiento	Contratación	436.649	411.930
Inversión	Contratación	895.711	480.871
Rendimientos financieros	Contratación	2.610	2.609
Funcionamiento	Pago a familias	454.505	454.505
Inversión	Pago a familias	398.712	398.712
Rendimientos financieros	Pago a familias	2	2
Funcionamiento	Gastos desplazamiento	2.617	2.462
Total		2.190.806	1.751.091

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de FCP (2023).

El concepto de contratación cuenta con un total de 1.232 contratos (de los que 39 son adiciones, prórrogas u otro sí), con \$1.3 billones comprometidos y \$885.835 millones pagados. Del total, solo 42 contratos y dos adiciones superan los \$500 millones y suman un total de \$1.270 millones comprometidos; los 1.188 restantes en su mayoría corresponden a la contratación del equipo de la DSCI. De los 44 contratos o adiciones en mención, 24 tienen fuente de inversión y 20 de funcionamiento; frente al estado informado, 23 están en ejecución (52,3%), dos tienen acta de cierre (4,4%), nueve tienen acta de liquidación (20,5%), cuatro están suspendidos (9,1%)²²³ y seis están terminados (13,5%) (FCP, 2023).

Desde anteriores informes al Congreso, la Procuraduría ha resaltado el proceso de contratación de nuevos operadores ya que permitiría atender un número mayor de familias del PNIS y resolver el rezago de implementación; también ha recomendado a la DSCI fortalecer los mecanismos de supervisión e interventoría. En ese marco, y a partir de lo identificado en el proyecto con la Confluencia Nacional de Líderes y Lideresas por la Paz, así como las quejas expresadas por comunidades en territorios como el Bajo Cauca Antioqueño, el Putumayo y el Pacífico Nariñense, la Procuraduría ha realizado control de gestión sobre los contratos o convenios que siguen.

Primero, el Contrato 262 de 2020 con la Organización de Estados Iberoamericanos, inició su ejecución en junio de 2020 por un monto de \$75.402 millones y tuvo un otrosí en mayo de 2021 alcanzando un monto total del \$89.169 millones. Desde el tercer informe, la Procuraduría alertó al equipo supervisor para que revisara los problemas en la formulación y ejecución de proyecto de ciclo corto en el marco de este contrato, dado que su ejecución finalizó en el mes de noviembre de 2021. En ese sentido, se recomendó a la DSCI dar cuenta del proceso de liquidación y entrega de los resultados de los proyectos productivos ejecutados por el operador.

El informe final de supervisión entregado en diciembre de 2022 indicaba que, la OEI debía reintegrar al Fondo Colombia en Paz la suma de \$6.113 millones por concepto de presupuesto sin ejecutar y rendimientos financieros. La Procuraduría ha conocido que el operador dio respuesta al informe de supervisión y que se está a la espera de que la DSCI como entidad ejecutora rinda su concepto. En ese

²²³ Los 4 contratos que aparecen como suspendidos son: el 290 de 2021 con Consorcio Amazonía 2021, el 444 de 2021 con Corporación Colombia Internacional (CCI), el 289 de 2021 con Corporación Soluciones Técnicas Agropecuarias y Ambientales (SOTEA) y el 445 de 2021 con Unión Temporal Desarrollo Rural 2021 (Fondo Colombia en Paz, 2023). En reunión llevada a cabo el 2 de junio de 2023, el Fondo Colombia en Paz aclaró que la suspensión de estos contratos ya fue levantada y que actualmente se encuentran en ejecución.

sentido, se insta a la DSCI a establecer de manera concreta los resultados en materia de entrega de insumos y materiales recibidos a satisfacción, así como los que hayan quedado pendientes. También es necesario que el FCP y la DSCI agoten todos los mecanismos pertinentes para finalmente llegar a un acuerdo de liquidación con el operador.

Segundo, el Convenio 1041 de 2021 con la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), fue firmado en noviembre de 2021 por \$177.414 millones, de los cuales la FUPAD asignó una contrapartida en valor y en especie por un monto de \$40.860 millones. Tiene como objetivo la atención de recolectores, proyectos de ciclo corto y seguridad alimentaria en Nariño. La Procuraduría ha conocido de retrasos en la ejecución técnica del convenio, lo cual ha generado inconformidad en las comunidades beneficiarias y ha desembocado en movilizaciones sociales y bloqueos de la vía que conduce de Tumaco a Pasto.

El operador ha argumentado dificultades como alteraciones del orden público, falta de seguridad para entrar a los territorios de los consejos comunitarios y la demora en el aval de los mismos consejos para la contratación del personal técnico (DSCI, 2022). Para este Órgano de Control es fundamental que se continúe en diálogo con las comunidades beneficiarias y se establezcan estrategias de la mano del operador, para garantizar la atención, especialmente en cumplimiento del fallo de Tutela N° 11001-03- 15-000-2022-03053-00 proferido por el Consejo de Estado a favor de la Asociación Porvenir Campesina (Asoporca) de Tumaco.

Tercero, el Convenio 1091 de 2021 con la OEI, fue firmado en enero de 2022 por \$95.301 millones, de los cuales \$79.389 millones se financian por medio del FCP y el resto corresponde a la contrapartida de la OEI. Tiene como objetivo atender a los beneficiarios de los cinco municipios PNIS de Antioquia (Anorí, Briceño, Cáceres, Ituango y Tarazá). La Procuraduría ha conocido quejas por parte de los beneficiarios por presuntos sobrecostos y entregas de baja calidad, por lo que teniendo en cuenta la experiencia con el Contrato 262 de 2020, las comunidades han decidido no continuar con el operador. En ese sentido, en CAT realizado en mayo de 2022, la DSCI como entidad ejecutora y la OEI consideraron darle terminación anticipada al convenio. Para este Órgano de Control es fundamental que la DSCI logre establecer el estado de atención de cada familia y que de la mano del FCP se establezca un cronograma de liquidación en los términos que la ley lo demande.

Cuarto, el Convenio 1092 de 2022 con UNODC: fue firmado en enero de 2022 con una inversión por medio del FCP de \$157.898 millones y una contrapartida de UNODC de \$27.388 millones. Tiene como objetivo atender proyectos de ciclo corto y seguridad alimentaria en Putumayo, Cauca y Nariño. La Procuraduría ha conocido que, en sesión del CAT realizado en Putumayo en el mes de marzo de 2023, se

decidió que para este departamento se cambiaría la priorización de recursos que habían sido asignados para ejecutar 11.409 entregas de insumos de los proyectos de ciclo corto, al componente total productivo para cerca del 48% de las familias, es decir, completar para ellas tanto los proyectos de ciclo corto, como de largo.

Es necesario que, para casos como los de Antioquia y Putumayo, la DSCI defina de manera rápida un plan de choque para la atención de las familias que dejarán de recibir componentes del PAI por las decisiones tomadas en los CAT.

Articulación de la sustitución con la atención de víctimas del conflicto armado

La DSCI ha manifestado que, cuando las familias vinculadas al PNIS se encuentren en situaciones descritas en la Ley 1448 de 2011 como victimizantes, que afecten el cumplimiento de los compromisos suscritos con el programa, se les pide que informen de la situación²²⁴, se presenten ante la autoridad competente y formulen denuncia, para posteriormente solicitar el Registro Único de Víctimas (RUV) con el fin de que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) inicie la ruta de asistencia y reparación (DSCI, 2023a). Pero, es de precisar que imponerles la obligación de denuncia a las víctimas, puede constituirse en una elevación del riesgo en el territorio, dado el contexto de violencia en que se producen tales hechos, y que la ruta a seguir es acudir ante una entidad del Ministerio Público para presentar la declaración que conduzca a la inclusión en el RUV.

De acuerdo con lo anterior, la DSCI le informa al beneficiario que si el hecho victimizante impide el cumplimiento de los compromisos suscritos con el programa, podrá solicitar el cambio de municipio o departamento para desarrollar los proyectos productivos, siempre y cuando se trate de una zona PNIS y se encuentre en la misma etapa de implementación, adjuntando el documento de relación con el predio (contrato de compraventa, arrendamiento, sana posesión, o resolución de adjudicación), con visto bueno del profesional de campo de la DSCI para desarrollar los proyectos productivos en el nuevo predio. En caso de no poder trasladarse a otra zona donde se esté realizando la intervención del PNIS, se procede al trámite de suspensión o retiro por la imposibilidad de continuidad de la atención (DSCI, 2023a).

²²⁴ Desplazamiento, amenazas, delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo del conflicto armado, desaparición forzada u otras situaciones victimizantes.

De manera concreta, no se identifica una ruta de articulación entre la DSCI y la UARIV en el marco de las soluciones duraderas del desplazamiento forzado, entendiendo al PNIS como el componente de generación de ingresos.

En los casos de la población beneficiaria del PNIS en situación de suspensión o retiro, que no cumplieron los compromisos y obligaciones asumidas con el programa, siempre y cuando se demuestre que fueron desplazadas forzosamente de las zonas donde suscribieron los acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, se procede a reactivar sus beneficios económicos cuando retorna o se reubica.

La DSCI informa que en el municipio de Tarazá – Antioquia, se han reactivado los beneficios de aproximadamente 25 familias vinculadas al PNIS, que en su momento fueron retiradas por no encontrarse en territorio al momento de realizar las visitas de asistencia técnica integral, pero posteriormente, fue acreditado el desplazamiento forzado de su territorio (DSCI, 2023a).

Estrategias de sustitución para Zonas de Manejo Especial (ZME)

Uno de los principales problemas del PNIS ha sido el traslape de intervención con Zonas de Manejo Especial, tales como Parques Nacionales Naturales (PNN) y Zonas de Reserva Forestal (ZRF), así como en territorios colectivos de comunidades étnicas. Estas zonas concentran el 52% de los cultivos de coca: 4% en PNN, 17% en ZRF, 10% en resguardos indígenas y 21% en tierras de comunidades negras (UNODC-SMCI, 2022).

El reto principal de planeación se relaciona con la ausencia de criterios diferenciales para la ejecución de iniciativas productivas, dado que en ZRF deben alinearse con la vocación de conservación de los ecosistemas en estas zonas; en PNN los requerimientos legales dificultan la definición y consecución de alternativas viables de sustitución de cultivos, y en los resguardos indígenas y consejos comunitarios debe hacerse consulta previa y articularse con los planes de vida dado el reconocimiento de los derechos a gobierno propio y autonomía territorial para las poblaciones étnicas (Rubiano, Vélez, & Arenas, 2022).

Así, es necesario definir estrategias de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en estas zonas de alta importancia ambiental y ecológica, de manera que la inversión en el PNIS o los demás programas que se generen, estén acordes a los usos permitidos para garantizar su preservación, pero también con el bienestar y buen vivir de las poblaciones que habitan o colindan con dichas áreas.

Con respecto al número de beneficiarios del PNIS en ZME, se tiene que, de las 99.097 familias, 2.656 se encuentran al interior de PNN, 10.761 en ZRF, 796 en Resguardos Indígenas y 545 en Consejos Comunitarios. Por ello, el PMI definió tres

indicadores para hacer seguimiento a la ejecución de las actividades de sustitución en tales zonas de importancia ambiental, a saber: I) “Porcentaje de hectáreas prioritizadas afectadas por cultivos de uso ilícito, en proceso de restauración” (D.287); II) “Porcentaje de familias que están dentro de o colinden con las áreas de especial interés ambiental y con acuerdo de sustitución voluntaria beneficiadas con opciones de generación de ingresos o incentivos” (D.288); y, III) “Porcentaje de hectáreas prioritizadas afectadas por cultivos de uso ilícito en PNN, en proceso de restauración” (D.290).

Con el fin de dar cumplimiento a estos compromisos, dentro del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) definido para los 170 municipios PDET, se estableció una acción relacionada con la generación de criterios técnicos para el desarrollo del PNIS en las áreas de importancia ambiental y ecológica. En este sentido, MinAmbiente menciona la articulación que ha venido teniendo con la DSCI para la construcción de lineamientos ambientales del PZA al PNIS, los cuales al cierre del primer trimestre de 2023, se consolidaron en una primera versión del documento que cruza las bases técnicas de zonificación ambiental indicativa del PZA con la georreferenciación de los lotes objeto de erradicación voluntaria del PNIS (MinAmbiente, 2023b).

Igualmente, se reportan alrededor de 50,7 Ha en proceso de restauración, en ocho PNN: Sierra de la Macarena con 29,67 Ha; Paramillo con 9,33 Ha; Munchique con 4,63 Ha; Tinigua con 2,39 Ha; Plantas Medicinales Orito Ingi Ande con 2,08 Ha; Alto Fragua Indi-Wasi con 1,5 Ha; Los Farallones de Cali con 0,72; y, Catatumbo Barí con 0,38 Ha. Lo anterior, sigue siendo insuficiente si se tiene en cuenta que corresponde apenas al 7% de las hectáreas prioritizadas para restaurar (724,2 Ha).

Por otra parte, en cumplimiento del Punto 4.1.4 del Acuerdo de Paz sobre la implementación de iniciativas de sustitución de cultivos de uso ilícito en PNN, MinAmbiente reporta como avances de gestión, la adopción del documento “Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia” y una ruta para viabilizar el componente de seguridad alimentaria de \$1.8 millones por familia beneficiaria en los PNN (MinAmbiente, 2023b). Sobre el particular, la Procuraduría considera relevante, definir claramente estos insumos técnicos, ya que son fundamentales para abordar las deficiencias en la planificación del PNIS, como lo fue la falta de una socialización adecuada a los hogares beneficiarios del PNIS que habitan al interior de las ZME, sobre los distintos usos que justifican la inversión estatal en proyectos productivos en estas zonas.

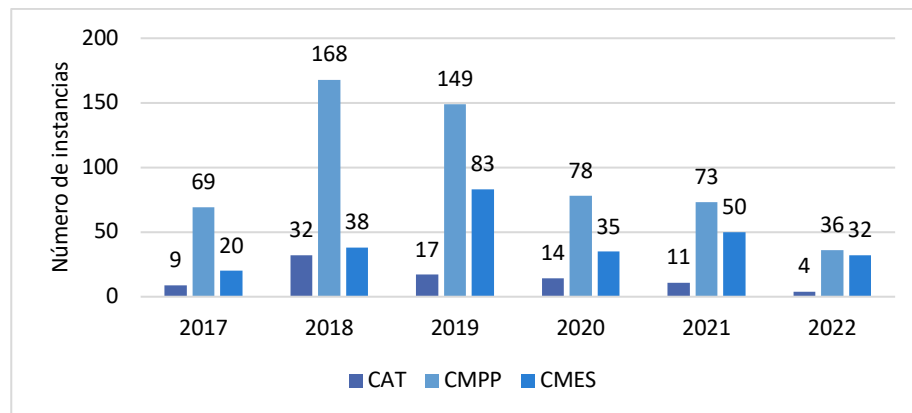
Instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS

El Decreto 362 de 2018, reglamentó la composición y funcionamiento de las instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS, creando la Junta de Direccionamiento Estratégico, el Consejo Permanente de Dirección, los Consejos Asesores Territoriales (CAT), las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES).

Según la información remitida por la DSCI, durante 2022 y hasta marzo de 2023, no se realizaron sesiones de la Junta de Direccionamiento Estratégico ni del Consejo Permanente de Dirección (DSCI, 2023a). Para la Procuraduría es clave que las decisiones estratégicas sobre el Programa sean presentadas por la Dirección en estas instancias, asegurando la participación de todos los delegados definidos por el Decreto 362 de 2018. Además, para cuidar la legalidad de los procesos, se debe considerar que según el artículo 2.2.5.2.1 de este mismo Decreto, la realización de los CAT debe contar con “previa orientación y aprobación de la Junta de Direccionamiento Estratégico”.

En términos territoriales, se identifica que durante 2022 se realizaron cuatro CAT, 46 CMPP y 32 CMES; también se encuentra que, según la información reportada, los departamentos de Guaviare, Arauca y Guaviare no tienen CAT desde el año 2020 (DSCI, 2023a).

Gráfica 10. Instancias de ejecución, coordinación y gestión del PNIS (2017-2022).



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023a).

Para 2023, la DSCI no reportó realización de espacios territoriales, sin embargo, la Procuraduría ha participado de los CAT en departamentos como Antioquia, Norte de Santander y Nariño. Si bien se reconoce la activación de instancias, se insta a que la DSCI en su calidad de Secretaría Técnica formalice estos espacios en sus sistemas de información y sistematice los compromisos mediante actas; en todo

caso, las comunidades también han reconocido la reactivación de los CAT, los CMPP y los CMES.

Por otro lado, en algunas instancias realizadas en Nariño, se ha percibido molestia por la presencia de actores que no son voceros o delegados; en ese sentido, es crucial que la DSCI garantice la legalidad de los espacios, verificando que los participantes son “voceros o delegados de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa” tal como lo define el artículo 2.2.5.2.1 del Decreto 362.

Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)

En el Acuerdo de Paz, los Planes Integrales municipales y comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) se contemplaron como el instrumento para generar la transformación estructural de los territorios intervenidos por el PNIS, que debían construirse de manera participativa con propuestas identificadas por los miembros de asambleas veredales (Mesa de Conversaciones, 2016). Este proceso fue vinculado en el marco de la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los PDET, para evitar duplicidad en la planeación participativa, por lo que hoy se cuenta con iniciativas con marcación PISDA para los 48 municipios PNIS con coincidencia PDET.

Según la DSCI, del universo de 812 iniciativas de los PATR con marcación PISDA, un total de 417 contaban con ruta de implementación activada (51,3%)²²⁵; lo que representa un aumento de 7,2 p.p. respecto a lo referido en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c). Al desagregar la información por subregión PDET, se obtiene que Pacífico y Frontera Nariñense tienen el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada (86,8%) frente al total de iniciativas PISDA de la subregión. Mientras que, en Arauca este porcentaje no ha avanzado en el último año y continúa siendo del 14,3%. En todo caso, vale la pena señalar que las subregiones de Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño, Putumayo y Macarena Guaviare concentran el 67,3% del total de iniciativas con ruta de implementación activada (DSCI, 2023a).

²²⁵ El concepto de Iniciativa con ruta de implementación activa se refiere a iniciativas en proceso de implementación que están siendo atendidas, parcial o totalmente, por uno o más proyectos y/o gestiones asociadas que promueven su implementación (DSCI, 2023a).

Tabla 57. Iniciativas PISDA con corte al 31 de marzo de 2023.

Subregión PDET	Total iniciativas PISDA	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	%	Avance respecto al IV Informe (p.p)
Pacífico y Frontera Nariñense	38	33	86,8%	10,5
Sur de Córdoba	18	14	77,8%	11,1
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	25	15	60,0%	4,0
Catatumbo	9	5	55,6%	0,0
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	177	97	54,8%	6,2
Sur de Bolívar	65	34	52,3%	9,2
Putumayo	201	100	49,8%	6,0
Alto Patía y Norte del Cauca	71	34	47,9%	14,1
Macarena - Guaviare	201	84	41,8%	6,5
Arauca	7	1	14,3%	0,0
Total	812	417	51,4%	7,3

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de (DSCI, 2023a).

Al revisar las iniciativas por pilar PDET a partir de la información remitida por la ART, se encuentra que, con corte a marzo de 2023, el pilar con el mayor porcentaje de iniciativas PISDA con ruta de implementación activada, es el sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación (66,7%), mientras que el más rezagado es el de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo (28,1%)²²⁶. Al comparar con el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), se encuentra un avance de 7,9 p.p; se destaca la aceleración del pilar de educación rural y primera infancia rural y se alerta el estancamiento del pilar de reconciliación, convivencia y construcción de paz.

²²⁶ Vale la pena señalar que, con la información remitida por la DSCI, se observa una reducción 6,4 p.p en las iniciativas con ruta de implementación activada, ya que solo se reportaron 302 iniciativas en ese estado (DSCI, 2023a). Es fundamental que la DSCI aclare esta inconsistencia en la información y desarrolle un sistema único en articulación con la ART.

Tabla 58. Iniciativas PISDA por pilar PDET con corte al 31 de marzo de 2023.

Pilar PDET	Total iniciativas PISDA	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	%	Avance respecto al IV Informe (p.p)
1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	89	25	28,1%	5,6
2. Infraestructura y adecuación de tierras	61	38	62,3%	9,8
3. Salud rural	106	39	36,8%	6,6
4. Educación rural y primera infancia rural	61	39	63,9%	18,0
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	100	56	56,0%	7,0
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	298	169	56,7%	8,4
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	33	22	66,7%	3,0
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	64	29	45,3%	1,6
Total	812	417	51,4%	7,8

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de (ART, 2023c).

Por otro lado, la DSCI informa que cada iniciativa tiene uno o más proyectos, de los cuales, 260 han sido terminados o entregados y 396 se encuentran en ejecución. Las subregiones con más proyectos terminados son Pacífico y Frontera Nariñense (53) y Putumayo (97), mientras que las más rezagadas son Arauca (2) y Catatumbo (3) (DSCI, 2023a).

Tabla 59. Fases de proyectos de iniciativas PISDA con corte a marzo de 2023.

Subregión PDET	En estructuración	Estructurado	En ejecución	Terminado	Total
Pacífico y Frontera Nariñense	3	35	33	53	124
Sur de Córdoba	0	7	30	5	42
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	0	3	8	23	34
Catatumbo	0	2	4	3	9
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	1	35	78	32	146
Sur de Bolívar	0	21	27	16	64
Putumayo	3	52	131	97	283

Subregión PDET	En estructuración	Estructurado	En ejecución	Terminado	Total
Alto Patía y Norte del Cauca	1	13	24	14	52
Macarena - Guaviare	1	55	61	21	138
Arauca	0	1	0	2	3
Total	9	224	396	266	895

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de DSCI (2023a).

En cuanto a los ocho municipios PNIS sin coincidencia PDET, los documentos PISDA están elaborados y firmados con 1.444 iniciativas identificadas. Con corte al 31 de marzo de 2023 el 7,1% de iniciativas, (103), tenían ruta de implementación activada, siendo el municipio de Rosas (Cauca), el de mayor avance proporcional y el de Dagua (Valle del Cauca) el más rezagado.

Tabla 60. Iniciativas PISDA en municipios sin coincidencia PDET con corte al 31 de marzo de 2023.

Departamento	Municipio	Iniciativas PISDA	Iniciativas PISDA con ruta de implementación activada	%
Valle del Cauca	El Dovio	184	3	1,6%
Valle del Cauca	Bolívar	159	15	9,4%
Valle del Cauca	Dagua	344	4	1,2%
Cauca	Piamonte	189	28	14,8%
Cauca	Rosas	24	8	33,3%
Nariño	Ipiales	106	17	16,0%
Vichada	Cumaribo	329	10	3,0%
Guainía	Barrancominas	109	18	16,5%
Total		1444	103	7,1%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de (DSCI, 2023a).

Plan de Atención Comunitario

En el Acuerdo de Paz, el PNIS fue contemplado con un enfoque comunitario y participativo para la transformación territorial. En ese sentido, además del PAI Familiar, se establecieron una serie de medidas de ejecución rápida para atender a las comunidades en general en términos de primera infancia, población escolar, generación de opciones laborales, adultos mayores y salud (Mesa de Conversaciones, 2016). Para el seguimiento del PAI Comunitario, el PMI estableció tres indicadores, cuyos avances se presentan a continuación.

Primero, “Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud” (D.276), que tuvo su finalización en 2019 y

según el reporte del MinSalud, durante ninguna de las vigencias se recibieron solicitudes de brigadas de salud. Ahora bien, la Procuraduría considera que, dicho Ministerio continúe con el cumplimiento de este compromiso derivado del Acuerdo de Paz, y, que funcione en términos de oferta institucional y no en función de la demanda.

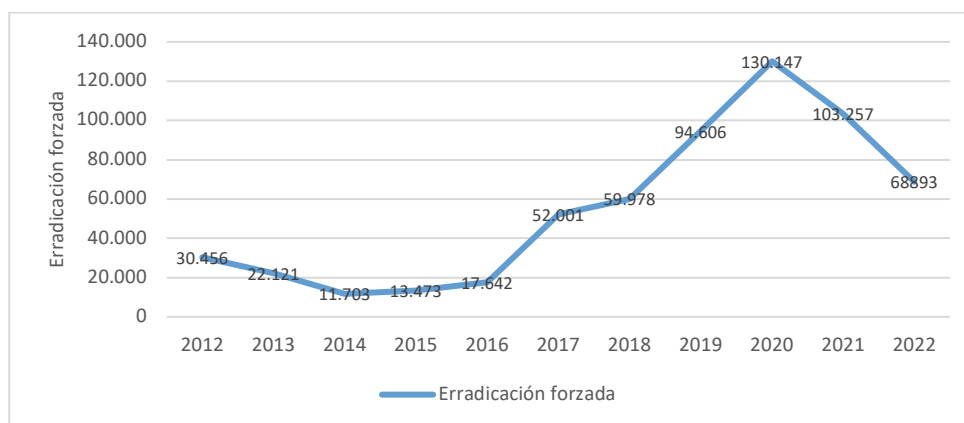
Segundo, “Porcentaje de niñas y niños en primera infancia que cuentan con atención integral en zonas rurales con acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito” (D.277). El MinEducación reporta que, con corte al 30 de septiembre de 2022, se registra un total de 51.462 niños y niñas en zonas rurales, que coinciden con los municipios en donde se adelantaron acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito con 6 o más atenciones de un total de 145.193 niños y niñas de cero a cinco años de zonas rurales ubicadas en los municipios priorizados por el PNIS. Con lo cual, para el tercer trimestre de 2022 se contó con un 35% de cobertura, por lo que se presenta un aumento de 5 p.p con respecto a lo reportado en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c). En todo caso vale la pena resaltar, por un lado, que el reporte se relaciona con los acuerdos colectivos a pesar de que la implementación del PNIS se ha realizado mediante acuerdos individuales, y por otro que, el MinEducación debe actualizar el reporte en el SIPO.

Tercero, “Política Integral para el adulto mayor implementada” (D.278). El MinSalud reporta que la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez fue actualizada mediante el Decreto 681 del 2 de mayo de 2022; e informa que, para el primer semestre del 2023 solicitó insumos para presentar avances al respecto, toda vez que aún no se ha expedido el acto administrativo del plan de acción intersectorial. Así pues, es fundamental focalizar la intervención en municipios PNIS dentro del plan de acción intersectorial de la citada política adelantada por MinSalud.

Articulación entre las estrategias de sustitución voluntaria de cultivos y las erradicaciones forzadas

Las fallas de focalización del PNIS, alertadas en anteriores informes al Congreso, han generado dificultades en la armonización entre las estrategias de sustitución y los operativos de erradicación forzada. Vale la pena considerar que entre 2020 y 2022 las hectáreas intervenidas por erradicación forzada se redujeron en un 47%.

Gráfica 11. Hectáreas erradicadas de manera forzada (2012-2022).



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ODC (2023).

Junto con las hectáreas intervenidas, se redujeron los operativos y las confrontaciones entre erradicadores y comunidades; en todo caso, se debe continuar con el fortalecimiento de los protocolos de priorización de territorios a intervenir.

Lo anterior, en razón de la secuencia de intervención que estableció el Acuerdo de Paz y que la Corte Constitucional validó en el Auto 387 de 2019:

“(…) como se ve, el punto 4.1.3.2 del Acuerdo Final, como documento de política pública que obliga al Gobierno Nacional, en los términos del Acto Legislativo 02 de 2017, fijó una jerarquía entre los medios de erradicación, pues priorizó la sustitución voluntaria sobre la erradicación forzada, y a su vez, estableció que ésta sólo procederá en caso de que fracase la primera. En el mismo sentido, prescribió que sólo en caso de que la sustitución voluntaria falle, y luego del fracaso adicional de la erradicación manual, podrá acudir a la aspersión aérea con glifosato” (Corte Constitucional, 2019).

Para cumplir con este enfoque del Acuerdo, el MinDefensa sostiene que, la Fuerza Pública solicita a la DSCI, la información referente a los acuerdos de sustitución vigentes, y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, los datos sobre las áreas en donde no se ha culminado el proceso de consulta previa. Lo anterior con el propósito de que estas áreas sean excluidas del planeamiento de las operaciones de erradicación. Cuando se requiere mayor precisión sobre estas áreas, se llevan a cabo sesiones del Puesto de Mando Técnico, con la participación de MinInterior, MinJusticia, MinDefensa, Parques Nacionales Naturales y la Fuerza Pública o mesas de trabajo, con el propósito de generar la articulación interagencial necesaria, brindar los apoyos requeridos y tener mayor.

Vale la pena recordar que la DSCI, en línea con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, adelanta nuevos programas de sustitución basados en la reconversión económica, los cuales no serán aplicables a los cultivos industriales de grandes extensiones, respecto de los cuales solo procede la erradicación forzosa, ni tampoco, a aquellos que se nieguen a participar en alguno de los programas de sustitución (DSCI, 2023a). En ese sentido, la Procuraduría resalta que el Gobierno busque cumplir con el enfoque del Acuerdo y las disposiciones del Auto 387 de 2019.

Formalización de tierras para sustituir

El Plan de Formalización de la Propiedad Rural con fines de sustitución de cultivos de uso ilícito fue establecido en el punto 4.1.3.5 del Acuerdo de Paz y el artículo 8º del Decreto Ley 896 de 2017.

Este acápite guarda relación con lo abordado en el capítulo 1 del presente informe, en el que se analiza la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) adoptado mediante Resolución 382 del 20 de diciembre de 2021, en el que concretamente se examinan los resultados en materia de adjudicación de predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos de ocupación, la formalización de la propiedad privada rural por la vía administrativa, y, la entrega de contratos de derechos de uso en áreas inadjudicables como las ZRF de la Ley 2ª de 1959.

En primer lugar, se tiene que la gestión correspondiente a la formalización de la tierra en el marco de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito corresponde a un total de 407 beneficiarios (346 hombres y 61 mujeres), que hacen parte del universo de las 99.097 familias beneficiarias del PNIS, a quienes se les ha titulado un total de 16.107,37 Ha; y por tipo de proceso, el 97,6% (15.720,76 Ha) corresponde a entrega de baldíos por reconocimiento de derechos; al 2,3% (376,79 Ha) se les materializó subsidios de acceso a tierras; y el 0,1% restante (9,81 Ha) es de formalización de bienes rurales privados (ANT, 2023b).

No obstante, esta gestión sigue siendo insuficiente cuando se tiene información que la gran mayoría de la población firmante de los acuerdos individuales de sustitución del PNIS, otorgaron al programa certificados de sana posesión expedidos por las alcaldías, es decir, carecen de los títulos de propiedad debidamente registrados.

Otro asunto relevante es la suscripción de Contratos de Derechos de Uso (CDU) en áreas inadjudicables por parte de familias beneficiarias del PNIS, concretamente en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en el marco del Acuerdo 118 de 2020 del Consejo Directivo de la ANT. Al respecto, se observa el inicio de 2.865 de estos procesos para familias PNIS, los cuales representan el 36%

del total de CDU impulsados. Ninguno de estos procesos ha culminado, porque como se mencionó en el capítulo 1 de este informe, solo 200 contratos del corregimiento de Batata (Tierralta – Córdoba) han sido suscritos. Los 2.865 CDU para hogares del PNIS se tramitan en predios que se ubican en las regiones de Sur de Bolívar, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Nariño y Valle del Cauca.

Por último, es preciso resaltar la gestión de articulación interinstitucional entre la ANT y la DSCI, particularmente la suscripción del convenio No. 66 de 2021 para el fortalecimiento de la política de regularización de la propiedad rural y la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, por medio del cual se iniciaron 4.103 procesos de formalización de la tierra a familias PNIS. En el desarrollo de dicho convenio, se establecieron dos convocatorias, 007 y 009, bajo la supervisión de la DSCI, por medio de las cuales se adelantaron seis contrataciones para ejecutar tales procesos (ANT, 2023b).

Otras alternativas para la sustitución de cultivos de uso ilícito

El artículo 23 del Decreto 1223 de 2020, mediante el cual se crea la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito dentro de la ART, le da la competencia a ésta, para diseñar e implementar nuevos modelos y proyectos alternativos de sustitución de cultivos ilícitos para ser aplicados en aquellos territorios que determine el Consejo Directivo de la ART.

Modelos de sustitución formulados durante el gobierno de Iván Duque

La estrategia de sustitución Hechos a la Medida (HAM) tuvo como objetivo la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos en el territorio a través de tres (3) fases, denominadas: fase de alistamiento, fase de diseño y fase de ejecución; no obstante, en cuanto a su avance, no se logró llegar a la fase de ejecución de acuerdo con los ocho proyectos HAM que se gestionaron Valdivia y Campamento (Antioquia), Cumaribo (Vichada), Samaniego, La Cruz, El Tablón y Buesaco (Nariño), y Puerto Asís (Putumayo).

La DSCI indica que, al no encontrar mayor avance y viabilidad en la intervención de los territorios y familias a beneficiar, la actual administración definió no continuar con estos modelos de sustitución; no obstante, determinó que lo procedente es rediseñar dichos modelos, con el fin de incluir y atender a las familias mediante el nuevo modelo de sustitución (DSCI, 2023a). En todo caso, es conveniente que la entidad aclare los resultados de los proyectos HAM, en especial, si se tiene en cuenta que se reportaron \$11.580 millones asignados para su desarrollo.

Propuestas de sustitución del gobierno actual 2022 – 2023.

El artículo 9º de la Ley 2294 de 2023 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, definió que la DSCI o quien haga sus veces, desarrollará programas de

reconversión productiva e industrialización colectiva en los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y/o marihuana. Según la Ley, estos programas se formularán y ejecutarán en el marco de la política de paz total y de manera articulada con los lineamientos de la nueva política de drogas.

Con el nuevo programa, la DSCI busca atender aquellas familias que cuentan con cultivos de uso ilícito y no se encuentran inscritos en el PNIS, así como reemplazar el enfoque de sustitución de cultivos de uso ilícito por el de “estrategias de reconversión productiva” y de usos alternativos legales de las plantas. Este programa será concertado, de carácter colectivo, su ejecución en lo posible será realizada por organizaciones populares, su monitoreo se realizará en coordinación con organizaciones comunitarias, y sus compromisos se basarán en el principio de sustitución voluntaria y gradual, y en la no ampliación del área de cultivos (DSCI, 2023a).

Así mismo, los programas de reconversión que sean concertados con comunidades ubicadas en áreas de manejo especial, estarán dirigidos a la conservación y recuperación de los territorios con presencia de cultivos de coca, amapola y marihuana; así como, a la generación de actividades productivas compatibles con la vocación del uso del suelo junto con los instrumentos de ordenamiento territorial (DSCI, 2023a).

Ahora bien, más allá de estos anuncios y principios, no se conoce la ruta, los criterios de focalización, los mecanismos de acceso al programa, el sistema de monitoreo y verificación, ni demás elementos que componen una estrategia de política pública. Esto a pesar de que, según la DSCI, para 2023, un total de \$614.201 millones se destinarán a la nueva estrategia. En tal sentido, la Procuraduría llama la atención sobre la necesidad de aclarar la ruta de intervención y precisar las implicaciones y legalidad de la gradualidad, así como la manera en que la estrategia se articulará con la erradicación forzada para los grandes cultivos y las personas que no se acojan a la misma, o incumplan sus compromisos.

Condiciones de seguridad para líderes y comunidades en territorios intervenidos por el PNIS

Por la naturaleza de su intervención y sus criterios de focalización, la ejecución del PNIS se ha cruzado con territorios especialmente afectados por el conflicto armado y la reorganización de actores que se ha presentado tras la desmovilización de las antiguas FARC-EP. UNODC ha identificado un cambio sin precedentes en las dinámicas del narcotráfico, pasando de una hegemonía de tres grupos predominantes, a la ampliación y diversificación de actores dinamizadores de las actividades de cultivo de coca y su transformación, destacando tres aspectos (UNODC, 2022b):

- I. La integración y consolidación de las disidencias de las FARC-EP pasando de ser cerca de 30 grupos que operaban de manera desarticulada en el 2017 y el 2018, a dos facciones que agrupan 38 estructuras.
- II. El fortalecimiento del ELN bajo estructuras de desestabilización localizadas en Arauca y Catatumbo.
- III. La consolidación del Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas de Colombia como la estructura del crimen organizado de mayor importancia en el ámbito nacional. Esta agrupación cuenta con cuatro estructuras base y 22 subestructuras en 12 departamentos, y conexiones para el envío de droga a 28 países con vínculos con el crimen transnacional.

La Procuraduría ha observado desde anteriores informes al Congreso que el deterioro de las condiciones de seguridad y aumento de la gobernanza criminal en departamentos como Antioquia, Córdoba, Bolívar, Arauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, ha puesto en riesgo a los líderes y las lideresas sociales que participan del PNIS.

En esa misma línea, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, ha emitido 58 alertas tempranas entre 2018 y 2023, en las que el PNIS es una de las variables de riesgo, por las posibles vulneraciones a derechos humanos de líderes y lideresas participantes del programa, y también para sus comunidades y colectivos (Defensoría del Pueblo, 2023c). La Procuraduría denota la compleja situación en los departamentos de Guaviare y Putumayo, ya que entre 2022 y 2023 concentraron el 55% de los municipios alertados con variable de riesgo PNIS²²⁷.

En relación con esta situación, la Fiscalía indica que entre diciembre de 2016 y marzo de 2023 se reportaron 54 homicidios de líderes y lideresas vinculadas al programa: tres en 2017, 17 en 2018, siete en 2019, 10 en 2020, seis en 2021, 11 en 2022 y ninguno entre enero y marzo de 2023 (Fiscalía, 2023a).

De otro lado, en la estrategia de afectaciones a población en proceso de reincorporación y sus familias, líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y líderes PNIS, esa entidad dio cuenta que, por el delito de homicidio se han realizado 229 audiencias de formulación de imputación, y 151 audiencias de acusación; y, que en 27 casos se produjo sentencia condenatoria en contra de 48 personas (Fiscalía, 2023a).

²²⁷ En 2022 fueron alertados 7 municipios con variable de riesgo PNIS en Putumayo: Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón. En 2023 han sido alertados 4 municipios con variable de riesgo PNIS en Guaviare: Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare (Defensoría del Pueblo, 2023a).

En lo que respecta al periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, la Fiscalía conoció cinco homicidios contra líderes del PNIS, diligencias que se encuentran en etapa de indagación con orden de captura autorizada por un juez (Fiscalía, 2023a).

Teniendo en cuenta las afectaciones contra la población en mención, es urgente que las entidades responsables hagan un balance del Plan de Articulación de Acciones en Seguridad para liderazgos PNIS (adoptado en diciembre de 2020), y si es necesario, se realice una reformulación que permita transformar las situaciones de riesgo que se han identificado.

Tratamiento penal diferencial

El punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz, definió que uno de los elementos del PNIS es el tratamiento penal diferencial, para el cual el Gobierno se comprometió a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal, o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños cultivadores, cuando dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente a las autoridades competentes su decisión de renunciar a los cultivos de uso ilícito (Mesa de Conversaciones, 2016). Para este desarrollo normativo se han presentado ocho Proyectos de Ley desde 2017, todos archivados por términos:

Tabla 61. Iniciativas de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores

No.	Proyecto de Ley	Autor/es	Estado
1	PL 013/2017S y 022/2017C	Enrique Gil Botero – Ministro de Justicia y del Derecho	Archivado por términos
2	PL 197/2018S y 226/2018C	Enrique Gil Botero – Ministro de Justicia y del Derecho	Archivado por términos (contó con mensaje de urgencia)
3	PL 065/2018S	Enrique Gil Botero – Ministro de Justicia y del Derecho	Archivado por términos
4	PL 104/2018S	Senadores y Representantes del partido Comunes y Decentes	Acumulado con el PL 065/2018S
5	PL 039/2019S	Senadores y Representantes del partido Comunes y Decentes	Archivado por términos
6	PL 104/2021C	Senadores y Representantes del partido Comunes y Decentes	Archivado por términos
7	PL 055/2022S	Senadores y Representantes del partido Comunes	Archivado por términos
8	PL 381/2023C	Representantes a la Cámara de varios partidos, incluidos CITREP	Archivado por términos

Nota. Elaboración propia.

Adicionalmente, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, hizo referencia a la radicación del Proyecto de Ley 227 de 2023 Senado y 336 de 2023 Cámara (con mensaje de urgencia) “Por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”; en esta iniciativa legislativa se prevé en el artículo 8° la modificación del artículo 63° del Código Penal “Suspensión de ejecución de la pena” incluyendo un párrafo que establece el tratamiento penal diferencial para beneficiarios del PNIS o cualquier otro programa de tránsito a la legalidad o servicio de utilidad pública diseñado para dicho fin (MinJusticia, 2023).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Colombia continúa siendo el principal productor del mundo con 204.257 hectáreas y un potencial de producción de 1.400 toneladas métricas de cocaína. Sin embargo, el cambio en su rol en la cadena del tráfico y la crisis de la economía cocalera por el represamiento de la pasta base, representa una oportunidad para el desarrollo de estrategias de tránsito a economías lícitas.
- La nueva administración de la DSCI ha señalado dificultades con la información del estado real de avance de cada familia beneficiaria del PNIS. Esto ha generado retos operativos y de seguimiento a la ejecución por parte de los operadores, e impone un reto en términos de la trazabilidad de los recursos públicos.
- Hasta 2022 se apropiaron \$2.5 billones para la ejecución del PNIS. Para 2023 se asignaron para la subcuenta de sustitución del Fondo Colombia en Paz (FCP) en 2023, un total de \$1.04 billones de la bolsa paz y \$26.651 millones provenientes del impuesto nacional al carbono, de lo cual se proyecta destinar \$393.821 millones para el PNIS y \$614.201 millones para avanzar en la implementación de la estrategia de sustitución de economías ilegales.
- El PNIS registra un total de 99.097 familias beneficiarias con acuerdo individual, de ellas 67.626 son cultivadoras, 14.613 son no cultivadoras y 16.858 son recolectoras, todas ellas inscritas al programa entre 2017 y 2018. Frente al estado de vinculación se tiene que 82.587 se encuentran activas, 13.789 retiradas, 2.472 en ingreso y 249 con novedades de suspensión dentro del programa.
- En 2022 se reactivó el monitoreo a cargo de UNODC con visitas del segundo monitoreo (verificación) y avanzando en el tercer monitoreo (seguimiento), lo cual ha permitido evidenciar una persistencia (resiembra o rebrote) del 5,4% del área erradicada voluntariamente en cuatro municipios monitoreados.

- A propósito del PAI Familiar, con corte a marzo de 2023:
 - El 88,5% de las familias beneficiarias tenían la totalidad de pagos de AAI comprometidos, lo cual representa un aumento de 1,7 p.p con respecto a marzo de 2022.
 - El 54,4% de las familias beneficiarias tenían la totalidad de recursos comprometidos para autosostenimiento y seguridad alimentaria, lo cual representa un aumento de 24 p.p con respecto a marzo de 2022.
 - El 83,3% de las familias beneficiarias tenían algún recurso comprometido para el desarrollo de proyectos productivos de ciclo corto, lo cual representa un aumento de 28 p.p con respecto a marzo de 2022.
 - El 2,8% de las familias beneficiarias tenían algún recurso comprometido para el desarrollo de proyectos productivos de ciclo largo, lo cual representa un aumento de 0,3 p.p con respecto a marzo de 2022.
 - El 44% de las familias recolectoras habían recibido algún pago, lo cual representa un avance de 10 p.p con respecto a marzo de 2022.
- El concepto de contratación de la subcuenta de sustitución del FCP cuenta con un total de 1.232 contratos (de los que 39 son adiciones, prórrogas u otro sí), con \$1.3 billones comprometidos y \$885.835 millones pagados.
- Durante 2022 y hasta marzo de 2023 no se realizaron sesiones de la Junta de Direccionamiento Estratégico ni del Consejo Permanente de Dirección. En términos territoriales, se identifica que durante el 2022 se realizaron cuatro CAT, 46 CMPP y 32 CMES; los departamentos de Guaviare, Arauca y Guaviare no tienen CAT desde el año 2020.
- Del universo de 812 iniciativas de los PATR con marcación PISDA, un total de 417 contaban con ruta de implementación activada (51,4%). Cada iniciativa tiene uno o más proyectos, de los cuales, 260 han sido terminados o entregados y 396 se encuentran en ejecución.
- En cuanto a los ocho municipios PNIS sin coincidencia PDET, los documentos PISDA están elaborados y firmados con 1.444 iniciativas identificadas. Con corte al 31 de marzo de 2023 el 7,1% de iniciativas (103) tenían ruta de implementación activada.
- El tratamiento penal diferenciado continúa sin reglamentarse a pesar de que ha contado con ocho iniciativas legislativas.
- Persisten las situaciones de riesgo en los territorios PNIS y específicamente, para los líderes y las lideresas del programa. En esa línea, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, ha emitido 58 alertas tempranas entre 2018 y 2023, en las que el PNIS es una de las variables de riesgo; también, la Fiscalía indica que entre diciembre de 2016 y marzo de 2022 se reportaron 54 homicidios de líderes y lideresas vinculadas al programa.

Recomendaciones

A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos:

- I. Establecer una estrategia urgente que permita identificar la línea base de nivel de avance actual en la ejecución del PAI para cada una de las familias beneficiarias del PNIS, identificando de manera concreta las fuentes de financiación, las entregas reales realizadas por operadores y las líneas productivas a desarrollar por la familia.
- II. Publicar informes trimestrales del avance en la ejecución del PNIS y otras estrategias de sustitución de economías, con el fin de lograr mayores niveles de rendición de cuentas con los beneficiarios y fomentar la transparencia administrativa y financiera.
- III. Crear una Central de Información DSCI, que permita al público en general tener acceso actualizado a información sobre la ejecución del PNIS y otras estrategias de sustitución.
- IV. Fortalecer con personal sus direcciones regionales, de cara a las necesidades que implica el PNIS, así como las nuevas estrategias de sustitución de economías ilegalizadas. Es prioritario socializar de manera correcta los ajustes que se realizarán en el programa, así como, generar escenarios de diálogo frente a eventos de protesta social asociados a los incumplimientos del PNIS.
- V. Impulsar la implementación del enfoque étnico del PNIS priorizando presupuestos y capacidad administrativa en los términos establecidos por el artículo 11 de la Ley 2294 de 2023. Es fundamental que de la mano del Ministerio del Interior se garantice el derecho a la consulta previa cuando así corresponda.
- VI. Establecer una metodología que permita asegurar la focalización de los recursos del impuesto nacional del carbono en intervención del PNIS en municipios PDET.
- VII. Asegurar el cumplimiento de las dos primeras visitas de la verificación del PNIS, y acelerar tercera visita.
- VIII. Aclarar la situación de las familias activas en el programa que no tienen recursos asignados para los primeros componentes del PAI Familiar, es decir, Asistencia Alimentaria Inmediata y Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria, así como la situación de las familias para las que en la base del Código Único de Beneficiarios se reporta un presupuesto mayor al asignado para el componente.
- IX. Acelerar la programación contractual con el propósito de asegurar que para finales de la vigencia 2023, el 100% de las familias cultivadoras y no cultivadoras que continúan activas en el PNIS, tengan recursos comprometidos para Seguridad Alimentaria y proyectos productivos de ciclo corto, así como un avance importante en los proyectos de ciclo largo.
- X. Establecer los criterios para cruzar los acuerdos de manifestación familiares para la segunda fase de AAI con las misiones de verificación del cumplimiento de los compromisos.

- XI. Fortalecer los mecanismos de supervisión técnica y administrativa de los contratos y convenios existentes para la ejecución del PAI Familiar del PNIS. Es necesario que la aprobación de los pagos a los operadores esté sujeta a que la DSCI realice verificación en terreno de la recepción a satisfacción de las entregas realizadas.
- XII. A propósito de algunos contratos o convenios en específico:
 - a. Frente al Contrato 262 de 2020 con la OEI, establecer de manera concreta los resultados en materia de entrega de insumos y materiales recibidos a satisfacción, así como los que hayan quedado pendientes y una estrategia de atención para aquellas familias; y llegar a un mutuo acuerdo sobre la liquidación del contrato.
 - b. Frente al Convenio 1091 de 2021 con la OEI, establecer el estado de atención de cada familia y de la mano del FCP establecer un cronograma de liquidación en los términos que la ley lo demande.
 - c. Frente al Convenio 1092 de 2021 con UNODC, definir de manera rápida la estrategia de atención para las familias que dejarán de recibir sus proyectos de ciclo corto en el marco de este convenio por las decisiones tomadas frente al cambio de priorización en la ejecución de los recursos.
- XIII. Formular e implementar de manera urgente un plan de transición para garantizar la atención de las familias beneficiarias del PNIS, en los contratos o convenios que se decida suspender o repriorizar, tal como ha sucedido en departamentos como Antioquia y Putumayo.
- XIV. Continuar con el desarrollo de las instancias de participación del Decreto 362 de 2018, verificando la participación de los delegados formalmente asignados, cumpliendo los requisitos establecidos en el decreto y citando las instancias que no han tenido sesión recientemente, a nivel nacional y territorial.
- XV. A propósito de la estrategia de sustitución de economías ilegalizadas:
 - a. Expedir el documento técnico que detalle la ruta de intervención de la estrategia, sus criterios de focalización, indicadores de gestión, producto y resultado, instancias de participación, así como el funcionamiento de los mecanismos de monitoreo y verificación con organizaciones comunitarias. En este sentido, es clave que para el diseño de la estrategia se incluyan rutas específicas en términos ambientales, étnicos y de género.
 - b. Garantizar los derechos de las familias beneficiarias del PNIS en un eventual proceso de transición, con previos procesos de pedagogía para la divulgación de la estrategia, los beneficios pendientes y el ingreso al nuevo programa.
 - c. Cumplir con el enfoque del Acuerdo de Paz y las disposiciones del Auto 387 de 2019, en el sentido de diseñar la estrategia, en

articulación con la erradicación forzada para los cultivos industriales, los cultivos de quienes rechacen la sustitución o de quienes incumplan los acuerdos.

- d. Priorizar la intervención en los territorios con las familias que firmaron acuerdo colectivo del PNIS entre 2017 y 2018 y que quedaron excluidas del programa al no tener acuerdo familiar; y, en municipios que cumplan con los criterios de focalización establecidos en el punto 4.1.3.3 del Acuerdo de Paz.
- e. Formalizar una ruta de prevención y protección para beneficiarios, y especialmente, líderes sociales que apoyen la socialización de la estrategia, así como los representantes de las organizaciones que asuman la ejecución operativa.
- f. Articular la estrategia con las autoridades locales mediante los planes de desarrollo municipales y departamentales, así como con otros instrumentos de intervención territorial como los PDET y la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana del Gobierno nacional.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos y la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz:

- XVI. Hacer un balance del Plan de Articulación de Acciones en Seguridad para liderazgos PNIS (adoptado en diciembre de 2020), y si es necesario, reformularlo con el propósito de transformar las situaciones de riesgo a nivel nacional, haciendo énfasis en las situaciones más críticas identificadas por la Defensoría del Pueblo, y articulando las acciones con la Política Nacional de Drogas 2023-2033.

A la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación:

- XVII. Focalizar el esclarecimiento de los homicidios de líderes y lideresas vinculadas al PNIS, en el marco de la estrategia de afectaciones a población en proceso de reincorporación y sus familias, líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y líderes PNIS; como también, fortalecer dicha estrategia con elementos propios del contexto en el que se producen los hechos.

Al Ministerio de Justicia y del Derecho:

- XVIII. Impulsar la expedición del tratamiento penal diferencial, el cual debe responder a las condiciones actuales del problema y ser acorde a las necesidades de los beneficiarios del PNIS y otras estrategias de sustitución.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia y del Derecho por medio del Observatorio de Drogas de Colombia:

- XIX. Realizar una evaluación de impacto del PNIS con el propósito de identificar los beneficios que ha generado el programa y las lecciones aprendidas que puede dejar para futuras intervenciones de desarrollo alternativo.

A la Agencia de Renovación del Territorio y la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos:

- XX. Acelerar la ejecución de las iniciativas PISDA, y asegurar la vinculación de las familias de recolectores beneficiarios del PNIS en el desarrollo de estos proyectos. La integración de las iniciativas en los planes de desarrollo municipales y departamentales puede ser una ruta para dicha aceleración. En una eventual actualización de los PATR es fundamental que las iniciativas con marcación de sustitución se definan con un mayor nivel de detalle y en articulación con la Política Nacional de Drogas 2023-2033 y los programas de reconversión productiva e industrialización, con el fin de lograr una fase avanzada de maduración de los proyectos en el corto plazo.

A la Contraloría General de la República:

- XXI. Hacer un análisis riguroso de los recursos ejecutados para la implementación del PNIS con financiación del Fondo Colombia en Paz. Es prioritario verificar que los sistemas de información permitan hacer la trazabilidad de los recursos asignados y ejecutados para cada núcleo familiar.

Al Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI):

- XXII. Impulsar la actualización y reformulación de la ficha técnica del indicador “Porcentaje de territorios afectados por cultivos de uso ilícito con brigadas de salud realizadas a solicitud” (D.276) reactivando su cumplimiento por parte del Ministerio de Salud y Protección Social en términos de oferta institucional y no a demanda.

Programas de prevención del consumo y salud pública

Como se mencionó en la introducción, el Acuerdo de Paz pretende impulsar un nuevo enfoque en la política de drogas dando atención especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico. Esto implica entender el consumo de drogas ilícitas como un fenómeno multicausal que requiere respuestas con un enfoque de salud pública y derechos humanos (Mesa de Conversaciones, 2016).

Este acápite se compone esencialmente del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y del Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas, que enmarcan estrategias de promoción en salud, prevención, reducción del daño, atención integral e inclusión social, que, a su vez, se enfocan en el fortalecimiento de capacidades, tanto nacionales como territoriales, para lograr una atención al consumo en los sentidos mencionados.

Si bien, ni el programa ni el sistema han sido adoptados formalmente, el MinSalud ha desarrollado acciones asociadas con el consumo y la salud pública mediante instrumentos como la Política Integral para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas adoptada mediante la Resolución 089 de 2019 y la Política Nacional de Salud Mental adoptada mediante la Resolución 4886 de 2018.

Estado de implementación

Programa Nacional de Intervención frente al consumo de sustancias psicoactivas como una instancia de alto nivel.

El Acuerdo contempló la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, como una instancia de alto nivel, que articula las instituciones con competencia en la materia y coordina el proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo (Mesa de Conversaciones, 2016).

A propósito de este compromiso, el MinSalud informa que desde 2017 se ha explorado la posibilidad de crear el programa o incorporarlo en instancias existentes tales como el Consejo Nacional de Estupefacientes, la Comisión Técnica Nacional para la Reducción de la Demanda de Drogas y la Comisión Intersectorial de Salud Pública; sin embargo, no se ha logrado concretar ninguna de estas alternativas (MinSalud, 2023b).

Tras la publicación del proyecto de decreto de creación del programa y algunas dificultades de concertación interna durante 2021, a mediados de la vigencia 2022, el MinSalud realizó una reunión con los demás Ministerios y entidades del orden

nacional que integrarán la alta instancia, con el objeto de presentar el proyecto de decreto para aval y firma de cada una de las entidades.

El MinSalud indica estar analizando la pertinencia de la creación de la instancia y de la participación del MinTrabajo y el MinVivienda en la misma. Lo anterior teniendo en cuenta que el MinJusticia conceptuó que esta instancia se puede realizar a través del Consejo Nacional de Estupefacientes acorde con lo establecido en la Ley 30 de 1986 en su artículo 91. En todo caso, el proyecto de Decreto también se encuentra a espera del concepto de la Dirección Jurídica del MinSalud (MinSalud, 2023b). Para la Procuraduría es fundamental que se tomen decisiones urgentes alrededor de la consolidación institucional de un sistema de atención al consumo que de lineamientos de política pública concretos a nivel nacional.

Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas

El punto 4.2.1.2 del Acuerdo dispuso que, con el objetivo de mejorar la atención a los consumidores y las consumidoras que requieran de tratamiento y rehabilitación de manera progresiva, el Gobierno Nacional diseñará y pondrá en marcha un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas, que incluya acciones complementarias de rehabilitación e inserción social con enfoque de género (Mesa de Conversaciones, 2016).

Para el cumplimiento de esta disposición el PMI incluyó el indicador D.291 “Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido”, que no tiene ficha técnica en el SIIPO. El MinSalud señala que a pesar de que en vigencias anteriores solicitó a la CSIVI a través del DNP el ajuste del indicador, al corte del informe no se ha emitido alguna respuesta al respecto, razón por la cual no se ha consolidado la ficha técnica (MinSalud, 2023b).

En cuanto a las personas que reciben tratamiento por consumo de drogas ilícitas, el PMI tiene dos indicadores relacionados. Primero, el “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” (D.462), que tiene su último reporte de junio de 2022, con 11.589 personas atendidas; de las cuales 2.410 son mujeres y 9.157 hombres. Es primordial que el MinSalud actualice el reporte de este indicador y especifique la naturaleza y sostenibilidad de las atenciones.

Segundo, “Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (D.G.6). El MinSalud reporta que durante la vigencia 2022 se implementaron 79 estrategias en 18 departamentos, con énfasis en Cundinamarca, Nariño y Meta, para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas; y que, durante el primer trimestre de 2023 se implementaron 103 estrategias.

Generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas.

Para el cumplimiento del compromiso asociado a la generación de conocimiento en materia de consumo de drogas ilícitas, el PMI cuenta con el indicador denominado “Documento con estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, elaborado” (D.436). El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia fue realizado en 2019, y entre sus principales hallazgos están (MinJusticia & ODC, 2019):

- Un 10,3% de la población colombiana, declaró haber usado alguna sustancia ilícita al menos una vez en la vida, con diferencias significativas entre hombres (14,5%) y mujeres (6,3%). La prevalencia de uso en el último año de alguna droga ilícita fue declarada por el 3,4%, con una clara diferencia entre hombres (5%), y mujeres (1,8%); así como un mayor consumo en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 7,5%.
- Un 8,3% de la población representada en el estudio, declaró haber consumido marihuana alguna vez en la vida, con diferencias significativas entre hombres (12,3%) y mujeres (4,6%). La prevalencia de uso de esta sustancia en el último año es de 2,7%, nuevamente con diferencias significativas por sexo, con un 4,2% en los hombres y 1,3% en las mujeres.
- Un 2,1% de los encuestados declaró haber consumido cocaína alguna vez en la vida, con una diferencia significativa entre hombres y mujeres, 3,4% y 0,9% respectivamente. En cuanto a la prevalencia de último año, la tasa general es de 0,6%, con un 1% entre los hombres y 0,2% entre las mujeres.

Vale la pena mencionar que, en 2022, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la UNODC realizaron un estudio de consumo de sustancias psicoactivas. Los resultados indican que el 19,3 % de las personas encuestadas reporta haber consumido cualquier sustancia ilícita alguna vez en la vida y el 6,16% reportaron prevalencia en el último año (UNODC, 2022a), lo cual representa un aumento de 1,86 p.p en relación con los resultados para Bogotá del estudio nacional de 2019 (MinJusticia & ODC, 2019).

Lo anterior, adicionado a los posibles efectos de la pandemia en el consumo, así como el ingreso de nuevas sustancias y nuevas generaciones de consumidores, hace urgente la realización de un nuevo estudio nacional que permita diagnosticar el estado actual del problema y reorientar las políticas públicas que se están desarrollando a nivel nacional y local, especialmente, en el contexto de la Política de Drogas 2023-2033 que ha propuesto el Gobierno Nacional.

Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional

El Acuerdo de Paz establece que, con base en los análisis territoriales realizados para la formulación de la Política, se promoverá el desarrollo de

capacidades y se apoyará el desarrollo y ejecución participativa de planes de acción departamentales y municipales frente al consumo (Mesa de Conversaciones, 2016).

Para el cumplimiento de esta disposición, el PMI estableció el indicador “Porcentaje de departamentos acompañados en la formulación y ejecución plena de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas” (D.295). En SIPO el MinSalud reporta para 2022 un cumplimiento del 100%, ya que se realizó asistencia técnica en todos los departamentos mediante dos modalidades:

1. “Tu Asistencia, Mi Asistencia”, a través de la cual, se abordan las acciones estratégicas de las políticas de manera virtual, desarrollándose 13 asistencias técnicas, en las cuales se contó con 1.531 personas participantes.
2. Duplas Territoriales, mediante la cual, los referentes nacionales apoyan a la gestión de los territorios. Esta modalidad de asistencia técnica se llevó a cabo en ocho regiones y contó con la participación de un total de 2.600 personas.

Evaluación y seguimiento a las acciones que se adelanten en materia de consumo.

Con el objetivo de adelantar un monitoreo permanente de las acciones que se adelantan en materia de consumo, evaluar su impacto y determinar nuevas necesidades, se debía crear un sistema de evaluación y seguimiento con instancias participativas a nivel municipal y departamental (Mesa de Conversaciones, 2016).

Para el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c), el MinSalud reportó la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Salud Mental y de la Política integral de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas. Para la vigencia 2022, el MinSalud remitió a la Procuraduría un informe de seguimiento y monitoreo en 10 hitos, destacando los siguientes (MinSalud, 2023b):

- Consejo Departamental de Salud Mental, Consejo Seccional de Estupefacientes y Comité Departamental de Droga: El 81,58% de los departamentos (27) y cuatro distritos han establecido el Consejo Departamental / Distrital de Salud Mental.
- Políticas adoptadas y adaptadas según el contexto territorial: El 52,63% de las entidades territoriales (18 departamentos y dos distritos) han incorporado y adoptado la Política Integral de Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas.
- La Salud Mental y el Consumo de Sustancias Psicoactivas están incluidos en los programas de gobierno departamental y municipal: El 92,11% de las entidades territoriales reportaron la inclusión.

- Seguimiento trimestral, a través de indicadores, al cumplimiento del plan de acción de implementación de las políticas: 19 entidades territoriales (50%) realizaron seguimiento trimestral, a través de indicadores, al cumplimiento del plan de acción de implementación de las políticas.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y el Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas no han sido adoptados formalmente. Sin embargo, el Ministerio de Salud y Protección Social ha desarrollado acciones asociadas con el consumo y la salud pública mediante instrumentos como la Política Integral para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, adoptada mediante la Resolución 089 de 2019 y la Política Nacional de Salud Mental adoptada mediante la Resolución 4886 de 2018.
- El Ministerio de Salud y Protección Social indica, estar analizando la pertinencia de la creación Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas como instancia de alto nivel.
- A junio de 2022, 11.589 personas habían recibido tratamiento por consumo de drogas ilícitas; de las cuales 2.410 son mujeres y 9.157 hombres.
- Durante 2022 el Ministerio de Salud y Protección Social implementó 79 estrategias en 18 departamentos, para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas; durante el primer trimestre de 2023 se implementaron 103 estrategias.
- El último Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia, data del año 2019 y encontró una prevalencia de uso en el último año de alguna droga ilícita, en el 3,4%, de los encuestados. En 2022 la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la UNODC realizaron un estudio de consumo de sustancias psicoactivas, en el cual, el 6,16% reporta prevalencia en el último año.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, presentó un informe de seguimiento y monitoreo de la Política de Nacional de Salud Mental y de la Política integral de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas, pero aún no se cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Consejo Nacional de Estupefacientes

- I. Definir la reglamentación e implementación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas y el Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras. Es importante aclarar el panorama institucional a nivel nacional, lo cual se debe articular con la Nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033.

Al Ministerio de Salud y Protección Social y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),

- II. Realizar un nuevo estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas que permita comprender el contexto post COVID-19, así como el ingreso de nuevas sustancias y nuevas generaciones de consumidores.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- III. Fortalecer la estrategia de formulación y ejecución de planes departamentales para la promoción de la salud, prevención, atención del consumo de sustancias psicoactivas. En esa línea, es primordial, que de la mano del Departamento Nacional de Planeación se fomente la inclusión de la atención al consumo con enfoque de salud pública en la estrategia de nuevos mandatarios 2024-2027, y en ese sentido, en los planes departamentales y municipales de desarrollo.
- IV. Formalizar el funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación de la Política de Nacional de Salud Mental y de la Política integral de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas.

Al Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI),

- V. Tomar una decisión sobre la modificación del indicador D.291 “Acto administrativo de creación del Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas expedido”.

Solución al fenómeno de producción y comercialización

El Acuerdo de Paz comprende que el problema de las drogas ilícitas es transnacional y que la no repetición de las violencias, pasa por fortalecer la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y el lavado de activos. Por tanto, este punto establece una serie de estrategias para desactivar factores que mantienen y estimulan la producción y comercialización de drogas ilícitas, así como para desarticular las organizaciones criminales comprometidas con estas actividades (Mesa de Conversaciones, 2016).

Estas acciones de interdicción, política criminal e impulso de diálogos para la transformación de la lucha contra las drogas toman gran relevancia en el contexto actual, si se tiene en cuenta que el Gobierno Nacional, tiene entre sus prioridades formular una nueva Política de Drogas, con una aproximación centrada en la salud pública, los derechos humanos, el desarrollo territorial, la protección del medio ambiente y el abordaje diferencial para los eslabones débiles de la cadena, que además atienda los compromisos derivados de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) realizada en 2016, los ODS y el Acuerdo de Paz (MinJusticia, 2023).

En ese marco, la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho lidera el proceso de formulación de la nueva Política Nacional de Drogas 2023 – 2033, en el que han propuesto ocho ejes de trabajo²²⁸ y una ruta metodológica para la construcción participativa e incluyente de la política, que se reguló mediante la Resolución No.0001 del 23 de marzo del CNE (MinJusticia, 2023). Teniendo en cuenta dicho contexto, el balance de la implementación que se presenta en este capítulo está en diálogo con dicha propuesta, que es complementaria al punto 4.3 del Acuerdo de Paz.

Estado de implementación

Judicialización efectiva

El punto 4.3 en articulación con el punto 3.4, precisa el compromiso del Gobierno nacional con la puesta en marcha de la estrategia de política criminal, junto a la de lucha contra la corrupción, para que se fortalezca y cualifique la presencia institucional, concentrando sus capacidades en la investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a cualquier organización o

²²⁸ 1) Transformación territorial. 2) Conservación ambiental. 3) Cuidado integral de la salud pública, los riesgos y las vulnerabilidades frente a las drogas. 4) Regulación justa y responsable. 5) Seguridad humana y paz total. 6) Justicia social y reparación. 7) Liderazgo internacional. 8) Transformación cultural (MinSalud, 2023a).

agrupación criminal relacionada con la producción y comercialización de drogas ilícitas. Para medir el cumplimiento de este propósito el PMI definió tres indicadores.

Primero, el indicador “Estrategias territoriales que permitan el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización, formuladas” (D.297), sobre el que el MinJusticia refiere que la Estrategia Territorializada Contra el Crimen Organizado (ETCO) inició en el mes de febrero de 2022 con un convenio entre el Ministerio y la UNODC. Como resultados reportan 6 misiones de articulación interinstitucional, para el levantamiento de inventarios de necesidades para el fortalecimiento de las capacidades de investigación, judicialización y juzgamiento en territorios priorizados en los municipios de Tumaco (Nariño), Cúcuta (Norte de Santander), Saravena (Arauca), Riosucio (Chocó), San José del Guaviare (Guaviare) y Tarazá (Antioquia) Para la Procuraduría es esencial que, más allá de los resultados de gestión, el Ministerio reporte los efectos de la intervención de la estrategia.

Segundo, el indicador “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (D.300), a propósito del cual en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c) se alertó la ausencia de su ficha técnica y reportes de avance a cargo de la Fiscalía General. Esto ya fue subsanado por dicha entidad y el reporte indica un avance del 98.99% con 298 personas con sentencia, de éstas, 295 fueron condenatorias y tres absueltas. Por tanto, es preciso profundizar en el reporte cualitativo para lograr un mayor nivel de claridad del impacto que tienen las sentencias en las investigaciones estructurales que refiere el indicador.

Tercero, el indicador “Plan nacional de política criminal aprobado por el Consejo Superior de Política Criminal, implementado” (D.298) muestra un progreso del 70%. Este avance se relaciona con el hito de elaboración, que se completó con la expedición del CONPES 4089 de 2022, adoptando el plan. La implementación de este documento inició en julio de 2022 y según SisCONPES, cuenta con un avance total de 11,23% y un avance del 29,52%, respecto a la meta anual de 2023.

Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos

Con el fin de responder al propósito de afectar los eslabones más fuertes del negocio del narcotráfico, en el punto 4.3.2 del Acuerdo de Paz, el Gobierno nacional se comprometió a poner en marcha una estrategia para perseguir decididamente los bienes y activos involucrados en el narcotráfico y prevenir y controlar el lavado de activos. La estrategia incluye varias líneas de intervención, sobre las cuales se reportan los avances que siguen.

Primero, la identificación de la cadena de valor del narcotráfico terminó su ejecución en 2021, con una serie de informes regionales realizados por MinJusticia con UNODC, y un informe general realizado con la Universidad del Rosario (MinJusticia, 2023).

Segundo, la campaña nacional contra el lavado de activos, que se registra en SIIPO con el indicador D.305, se anota como ejecutado al 100% hasta 2020, ya que solo se refiere a las actividades relacionadas con el Día Nacional de la Prevención del Lavado de Activos, que se celebra en octubre de cada año.

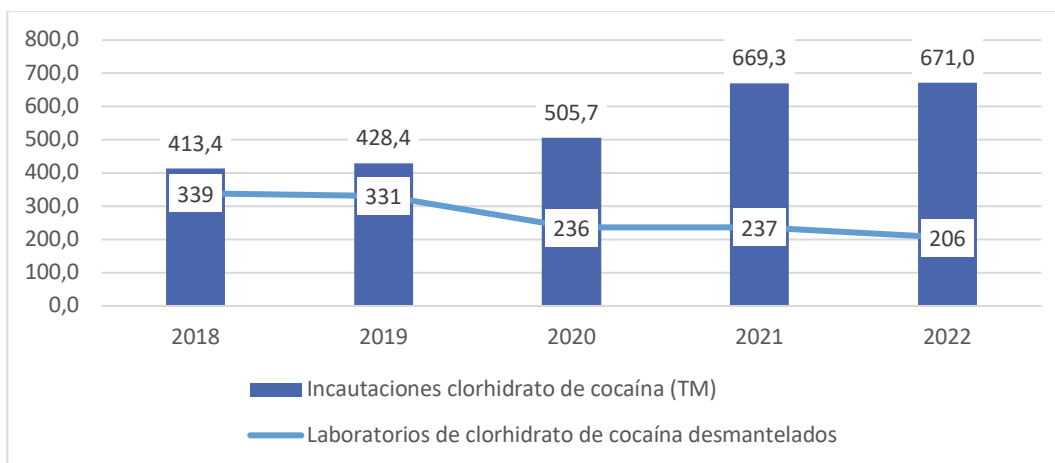
Tercero, en el Observatorio de Drogas de Colombia se estableció la línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en 2018. Frente a acciones realizadas en 2022, el MinJusticia reporta que con el apoyo de UNODC, se construyó la metodología del "Estudio de caracterización de la situación de las mujeres y sus hogares en regiones productoras de coca con enfoque de derechos en departamentos priorizados (Antioquia, Córdoba, Nariño y Putumayo)", el cual se espera desarrollar en 2024. También se realizó el estudio denominado "Análisis del consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género" con el apoyo de la Universidad de la Salle, que entre sus principales hallazgos identificó que, en Antioquia, Valle del Cauca y Bogotá coinciden altas prevalencias de consumo de drogas en mujeres y concentración de casos de violencia de género (MinJusticia, 2023). En relación con este asunto, la Procuraduría resalta la aprobación de la Ley 2292 de 2023 que adopta acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria.

Cuarto, el indicador "Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas" (D.304) a cargo del MinJusticia no tiene ficha técnica en SIIPO. El Ministerio señala que la redacción del indicador no permite realizar un adecuado seguimiento al producto asociado, ya que, si lo que se procura es generar medidas (normativas, administrativas, implementación de acciones puntuales de política pública contra el lavado de activos y las finanzas ilícitas), el indicador debería medir el avance en la generación, aprobación o aplicación de dichas medidas. En ese sentido, el Ministerio aduce, haber propuesto ante la CSIVI un ajuste al indicador para que quede de la siguiente manera: Medidas para el fortalecimiento, cualificación, rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero, aprobadas por la Coordinación Interinstitucional para el Control de Lavado de Activos (CCICLA) (MinJusticia, 2023).

Por otro lado, vale la pena anotar que, en 2022 se alcanzó una cifra récord de incautaciones de clorhidrato de cocaína con 671 toneladas métricas, y que con corte a mayo de 2023 se habían incautado 209 toneladas. Al contrario, el

desmantelamiento de laboratorios de clorhidrato de cocaína viene en tendencia decreciente.

Gráfica 12. Incautaciones de clorhidrato de cocaína y laboratorios desmantelados (2018-2022)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ODC (2023).

Control de insumos para la producción de drogas ilícitas

El Acuerdo de Paz definió que, el Gobierno Nacional revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, requeridos para la producción de drogas ilícitas, acompañados del fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control por parte del Estado (Mesa de Conversaciones, 2016). Para dar cumplimiento a este compromiso el PMI estableció tres acciones.

Primera, una “Estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control a insumos y precursores de químicos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, formulada e implementada” (D.307). El MinJusticia reporta que para la vigencia 2022, se formuló y aprobó el Plan Operativo Anual de la estrategia para el fortalecimiento de capacidades de vigilancia y control con 11 actividades. Entre sus principales avances destacan: suscripción del contrato de Comodato N°636 de 2022, con el objeto de entregar los equipos RAMAN²²⁹, a la

²²⁹ Equipos destinados a la identificación preliminar de sustancias químicas, precursores, drogas y sustancias psicotrópicas (MinSalud, 2023a).

DIRAN; expedición de dos resoluciones para el fortalecimiento, y el mejoramiento del control efectivo a las sustancias químicas controladas²³⁰.

En el periodo de análisis de este Informe, se formuló el Plan Operativo Anual (POA) del indicador, el cual está conformado por 12 actividades, con el fin de dar solución a las actividades no realizadas en el año 2022. En ese sentido, el MinJusticia estableció que se harán las labores de seguimiento para que la tecnología RAMAN sea validada por el Comité técnico de Policía Judicial como prueba homologada y verificación del uso de los equipos RAMAN entregados en comodato para revisar la efectividad por parte de la DIRAN (MinJusticia, 2023).

Segunda, los “Acuerdos de cooperación voluntaria con usuarios de sustancias químicas controladas, elaborados” (D.308). Para la vigencia 2022, el MinJusticia reporta la suscripción de dos acuerdos de Cooperación Voluntaria y No Vinculante (Binsa S.A y Compañía Global de Pinturas SAS), en los que se pactan compromisos para el intercambio de información entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y las empresas sobre actividades inusuales o sospechosas en el manejo de sustancias o productos químicos controlados, garantizando medidas de transparencia y controles al uso final de las sustancias. Durante el primer trimestre del 2023, se realizaron seis (6) reuniones internas para consolidar los nuevos documentos del Acuerdo de Cooperación Voluntaria y no Vinculante (MinJusticia, 2023).

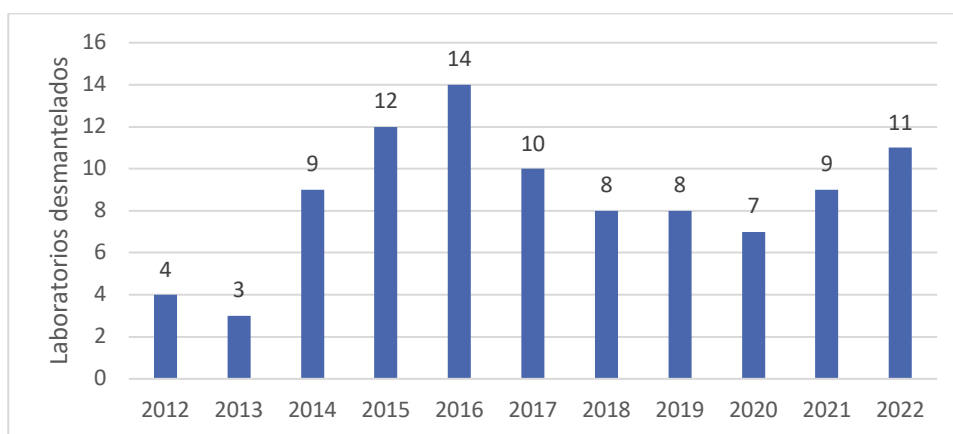
Tercera, los “Protocolos especiales para la identificación de usos, frecuencias y lugares de la demanda legal de insumos químicos” (D.387). El MinJusticia reporta haber realizado el análisis de la información y las transacciones de ciento ochenta y ocho (188) empresas que tenían autorizados a través del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes - CCITE o Autorización Extraordinaria de cualquier sustancia o producto químico controlado, dando como producto siete (7) reportes de fiscalización de índole operativo y diez (10) de índole administrativo. Adicionalmente generaron ciento un (101) oficios en los que se les solicitó información complementaria. Los reportes de fiscalización operativos contienen

²³⁰ Resolución N°0002 de 2022, “Por medio de la cual se establecen los lineamientos generales para la afectación vía extinción de dominio y administración de sustancias y/o productos químicos controlados incautados” con el Consejo Nacional de Estupefacientes para la disposición de sustancias químicas incautadas y el uso de tecnología RAMAN, y la Resolución N°0004 de 2022 “Por medio de la cual se modifican los artículos 8,11,16, 26, y 30 de la Resolución 0001 de 2015 “Por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos”, mejora el control de las sustancias químicas armonizando las causales de inmovilización con las obligaciones del sujeto de control, término de la conminación y visitas virtuales en casos excepcionales (MinSalud, 2023a).

evidencia del análisis realizado y se entregan a la Policía Nacional para realizar procesos de interdicción e inteligencia si así lo consideran (MinJusticia, 2023).

Según la información del Observatorio de Drogas de Colombia, en la última década no se han desmantelado laboratorios de ácido clorhídrico ni de amoniaco; en 2019 se desmantelaron 11 laboratorios de ácido sulfúrico; en cambio, si se han efectuado de permanganato de potasio, durante todos los años (ODC, 2023).

Gráfica 13. Laboratorios de permanganato de potasio desmantelados (2012-2022)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ODC (2023).

Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico

El PMI cuenta con el indicador “Estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, formulada y adoptada” (D.309), con fecha de vencimiento 2017. No obstante, la Vicepresidencia de la República a través de la Secretaría de Transparencia, indica que con el apoyo de la Embajada Británica y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, ha continuado estructurando una estrategia para identificar los principales riesgos de corrupción asociados o derivados del flagelo del narcotráfico.

En este orden de ideas, la primera fase de esta estrategia se desarrolla en tres etapas: I) Diagnóstico; II) Identificación, Análisis y evaluación de los principales riesgos de corrupción asociados a los eslabones del Sistema de Valor del Narcotráfico, y III) Formulación de lineamientos y recomendaciones tendientes a prevenir y/o mitigar los riesgos identificados.

La referida Secretaría, reporta la priorización de la estrategia en 20 municipios, con 97 actores, realizándose 129 Mesas técnicas e identificando 68 Riesgos de Corrupción asociados al Sistema de Valor del Narcotráfico (SVN). Así, se indica haber adelantado un análisis de interrelación entre el rol misional del actor

institucional priorizado, los escenarios sensibles a la corrupción y los factores de vulnerabilidad del territorio frente al SVN, lo cual permitió formular lineamientos y recomendaciones, tendientes a prevenir y/o mitigar los riesgos identificados (Secretaría de Transparencia, 2023b).

En el mismo sentido, señalan que, para 2023, se desarrollará la segunda fase de la estrategia con los siguientes objetivos: I) Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos de los actores priorizados en el proyecto, en materia de prevención y lucha contra la corrupción con relación al SVN; II) Acompañar a las entidades priorizadas por el proyecto, en la implementación de los planes de mitigación para evitar la materialización de riesgos de corrupción asociados al SVN; III) Fortalecer la articulación entre las instancias de coordinación interinstitucional (territoriales) con las instancias de coordinación en materia de prevención y lucha contra la corrupción; y, IV) Crear e impulsar iniciativas de Acción Colectiva Anticorrupción en el SVN (Secretaría de Transparencia, 2023b).

Espacios internacionales de diálogo

El punto 4.3.5 del Acuerdo de Paz definió que, con el propósito de contribuir a la superación definitiva del problema de las drogas ilícitas, el Gobierno Nacional promovería una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas, y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender (Mesa de Conversaciones, 2016).

En SIIPO el indicador “Conferencia internacional de la ONU, realizada” (D.310) tiene un cumplimiento del 100%, ya que el 13 de marzo de 2017 el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con la Oficina de la Alta Consejería para el Posconflicto y los Derechos Humanos, organizó la realización de un evento especial en el marco del 60º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.²³¹ Por otro lado, el indicador “Espacios de diálogo e intercambio de experiencias regionales sobre nuevos enfoques, creados” (D.359) también reporta un 100% de cumplimiento, con la realización del evento virtual "Diálogo

²³¹ De acuerdo con el reporte del indicador en SIIPO, la Conferencia Internacional corresponde al evento especial titulado "La etapa de Posconflicto en Colombia y las estrategias para abordar los cultivos ilícitos" que se llevó a cabo en el marco del 60 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, en Viena (Austria)

Regional: Buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre políticas de drogas y desarrollo en las Américas"²³².

Ahora bien, el Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que el Gobierno Nacional en el marco de la Nueva Política Nacional de Drogas, ha propuesto desarrollar una estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas, la cual “será un insumo temático para la posición nacional que se presentará en la Conferencia Internacional que, en el marco de la Organización de Naciones Unidas, promoverá el Gobierno Nacional, como compromiso adquirido en el Acuerdo” (MinRelacionesExteriores, 2023). En tal sentido, esta disposición del Acuerdo recupera su lugar en la agenda del Gobierno Nacional, por lo que es primordial que se aclare el estado y reporte del indicador en SIPO, así como los indicadores específicos de la estrategia en el marco de la nueva política de drogas que se expedirá.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- El contexto de implementación del punto 4.3 se cruza con el proceso de formulación de la Nueva Política Nacional de Drogas 2023 – 2033 liderado por la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- En el marco de la estrategia ETCO, el Ministerio de Justicia y del Derecho reporta seis misiones de articulación interinstitucional para el levantamiento de inventarios de necesidades para el fortalecimiento de las capacidades de investigación, judicialización y juzgamiento.
- El indicador “Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva” (D.300), ya cuenta con ficha técnica y reporta un avance del 98.99% con 298 personas con sentencia, de las cuales 295 fueron condenatorias y tres absueltas.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho reporta que, con el apoyo de UNODC, se construyó la metodología del “Estudio de caracterización de la situación de las mujeres y sus hogares en regiones productoras de coca con enfoque de derechos en departamentos priorizados (Antioquia, Córdoba, Nariño y Putumayo)”, el cual espera desarrollar en 2024.

²³² De acuerdo con el reporte del indicador en SIPO, el evento fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD-OEA).

- El indicador “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (D.304) a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, continúa sin ficha técnica en el SIPO. El ministerio indica haber solicitado ajuste del indicador a la CSIVI, sin embargo, no ha tenido respuesta.
- En 2022 se alcanzó una cifra récord de incautaciones de clorhidrato de cocaína con 671 toneladas métricas; este año, con corte a mayo de 2023 se habían incautado 209 toneladas. Al contrario, el desmantelamiento de laboratorios de clorhidrato de cocaína viene en tendencia decreciente, al pasar de 237 en 2021, a 206 en 2022.
- En cuanto a control de insumos, en la última década no se han desmantelado laboratorios de ácido clorhídrico ni de amoníaco; en 2019 se desmantelaron 11 laboratorios de ácido sulfúrico; de permanganato de potasio si ha habido durante todos los años de la última década, registrándose 3 en 2023.
- La estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico se ha priorizado en 20 municipios, con 97 actores, realizándose 129 Mesas técnicas e identificando 68 Riesgos de Corrupción asociados al Sistema de Valor del Narcotráfico (SVN). Para 2023 la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República realizará la segunda fase de la estrategia con el apoyo de UNODC.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que el Gobierno Nacional en el marco de la Nueva Política Nacional de Drogas ha propuesto desarrollar una estrategia de política exterior para el cambio del paradigma del fenómeno de las drogas.

Recomendaciones

Al Ministerio de Justicia y del Derecho

- I. Avanzar en la reglamentación e implementación de la Ley 2292 de 2023 por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria.
- II. En el marco de la formulación de la Nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033:
 - a. Realizar una estrategia de pedagogía y socialización de la política, en clave de devolución de los insumos recolectados en las mesas territoriales.
 - b. Adoptar la Política Nacional de Drogas 2023-2033 mediante un acto administrativo que permita formalizar los procesos, asegurar la participación de las entidades, así como los recursos necesarios para su implementación.
 - c. Generar en el corto plazo un plan de acción de la implementación de la política a nivel nacional, aprovechando los instrumentos existentes

como los Documentos CONPES y su sistema de seguimiento SisCONPES.

- d. Generar planes de acción territoriales con indicadores y escenarios meta de transformación. La definición de subregiones funcionales puede incidir en una mejor contextualización de la política, lo cual se debe articular con los planes de desarrollo municipales y departamentales.
- e. Garantizar la articulación de la política con las bases de transformación en la lucha contra las drogas, que estableció el Acuerdo de Paz.

A la Comisión de Seguimiento, Impulso, y Verificación a la Implementación (CSIVI)

- III. Tomar una decisión sobre el ajuste del indicador del PMI “Porcentaje de instancias de investigación, supervisión o control financiero creadas, rediseñadas o fortalecidas” (D.304) a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

A la Unidad de Investigación y Análisis Financiero (UIAF) y a la Fiscalía General de la Nación

- IV. Presentar un informe que dé cuenta de los resultados obtenidos en cumplimiento del compromiso asociado al control de activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos. Este informe podría incluir todas las medidas adoptadas para el fortalecimiento, cualificación, rediseño o creación de instancias de investigación, supervisión o control financiero.

A la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

- V. Continuar con la segunda fase de la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, fortaleciendo el enfoque de intervención territorial y fomentando la adopción de las recomendaciones de mitigación de los riesgos en los planes departamentales y municipales de desarrollo que se formularan durante 2024.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Justicia y del Derecho

- VI. Definir los términos y procedimientos por medio de los cuales el Gobierno nacional promoverá una conferencia internacional en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, con el propósito de reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender.

PUNTO 5. ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO: SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN; Y COMPROMISO SOBRE DERECHOS HUMANOS

Descripción

Los mecanismos extrajudiciales y judiciales del Sistema Integral para la Paz (SIP) deben avanzar en la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de un universo de más de nueve millones de víctimas del conflicto armado. El trabajo de estos mecanismos en la materialización del principio de centralidad de las víctimas se complementa con las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición. Lo anterior hace evidente la necesidad de una articulación tanto al interior del Sistema Integral para la Paz, como de este con el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) como se verá más adelante.

En este capítulo se presentará el estado de implementación en el cumplimiento de los mandatos asignados por el Acuerdo de Paz a los mecanismos judiciales, extrajudiciales y humanitarios del SIP, el principio de integralidad del mismo, así como de las medidas de reparación integral y el compromiso sobre los Derechos Humanos. Para ello, el capítulo se divide en seis secciones.

La primera sección se enfoca en la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), en donde se abordarán los resultados obtenidos al cierre de su mandato, la divulgación del Informe Final, el funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV (CSM), así como el traslado del fondo documental y la liquidación de la CEV.

En segundo lugar, se presentarán los avances y desafíos en el cumplimiento del mandato asignado a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Allí se hará énfasis en los resultados del proceso de búsqueda, localización, reencuentro o la entrega digna de cuerpos, la participación de las víctimas, el Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos y el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS), el Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y los Planes Regionales de Búsqueda (PRB), y las acciones desarrolladas en la coordinación interinstitucional para la orientación y atención psicosocial.

En un tercer momento, se abordará el estudio de los logros y dificultades en el cumplimiento del mandato de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), desarrollando las temáticas relacionadas con la organización del órgano de gobierno, trámites adelantados por sus diferentes salas, avances frente a los macro casos de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, medidas cautelares y de protección, el régimen de condicionalidad en perspectiva de

Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador (TOAR), la participación de las víctimas y la articulación de la Jurisdicción con los demás órganos de gobierno.

En la cuarta sección se presentará el estado de implementación de las medidas de reparación integral, en donde se ahondará en la reparación colectiva, la rehabilitación psicosocial, retornos y reubicaciones, abordando los connacionales en el exterior, la adecuación y fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas, y la entrega de bienes de las extintas FARC-EP con el objeto de contribuir a la reparación integral.

Posteriormente, se hará énfasis en los avances y dificultades en el cumplimiento del principio de integralidad del SIP. Allí se encontrarán las acciones que las entidades que lo conforman han emprendido en su articulación, así como las que en este sentido han realizado con la UARIV, como también los avances en la coordinación entre el SIP y el SNARIV.

En consideración de las disposiciones del Punto 5.2, se presentará un análisis de los avances de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales²³³ (CPDH), con respecto al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), su relación con el Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH); los logros del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) y el funcionamiento de la Comisión Asesora de Derechos Humanos (CADHPAZ).

Como resultado de ello, en el marco de su función preventiva, la Procuraduría formulará observaciones y recomendaciones a la CPDH, a la CADHPAZ y a la Defensoría del Pueblo, dirigidas a la puesta en marcha de acciones que permitan la efectiva ejecución de los planes y proyectos propuestos para el cumplimiento del “Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los Derechos Humanos” en el marco del Acuerdo de Paz.

En lo que tiene que ver con los indicadores del PMI, a partir de la información reportada en el SIIPO consultada en mayo de 2023, se identificó que el Punto 5 del Acuerdo de Paz tiene 38 indicadores de seguimiento, de los cuales, serán objeto de análisis en el presente capítulo 18²³⁴, desagregados de la siguiente manera:

²³³ En 2023 la Consejería Presidencial cambió su nombre a Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

²³⁴ El análisis de los 16 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 13 étnicos y 3 de género, se realizará en sus respectivos capítulos.

- 19 indicadores son temáticos y tres corresponden a metas trazadoras.
- 20 indicadores (90.9 %) cuentan con reportes de avances en el SIPO, de los cuales 17 son temáticos y tres son metas trazadoras.
- Dos indicadores (9.1 %) no cuentan con reportes de avances en el SIPO entre 2017 y mayo de 2023, los cuales corresponden a indicadores temáticos.
- Los 22 indicadores de este punto (100 %) cuentan con ficha técnica.
- 5 indicadores (22,7 %) cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

Adicional al análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de avance de cada uno, al igual que se presentan los avances reportados en el SIPO por parte de las entidades responsables de cada indicador.

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

El Acuerdo de Paz definió como objetivos fundamentales de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV): I) contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto; II) contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y al reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de quienes participaron directa o indirectamente en el conflicto; y, III) promover la convivencia en el territorio. Asimismo, de manera transversal, la CEV tuvo la misión de coadyuvar a sentar las bases de la no repetición.

Durante el periodo de análisis del presente Informe, la CEV presentó los 10 capítulos del Informe Final “Hay futuro, si hay verdad”; tres de ellos en un evento público realizado en Bogotá el 28 de junio de 2022²³⁵. Adicionalmente, en virtud del numeral quinto del artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017 y la sentencia C-337 de 2021, luego de la presentación del Informe Final, la CEV contó con dos meses para la difusión del mismo, con lo que el 27 agosto de 2022 finalizó el periodo para el cumplimiento de su mandato. En consecuencia, el 28 de agosto de 2022, la CEV entró en el proceso de liquidación, establecido en el Decreto 1776 de 2022.

Paralelo a la culminación y presentación del Informe Final, en el primer semestre de 2022, la CEV también avanzó en el desarrollo de las actividades relacionadas con el diálogo social y la entrega de su legado.

Asimismo, en agosto de 2022, por medio del Acuerdo 004, se conformó el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CSM), el cual se integra por siete personas que representan distintos sectores de la sociedad. En el mismo mes se definió la entidad depositaria del Fondo Documental de la CEV y se firmó un convenio interadministrativo entre la comisión, la JEP y el Archivo General de la Nación (AGN) para realizar el proceso de traslado del fondo documental.

A continuación, se presentará el estado de implementación del mandato de la CEV en lo que tiene que ver con su contribución a satisfacer el derecho a la verdad, pero también con promover el reconocimiento, la convivencia y, consecuentemente, la no repetición. Para ello, se hará énfasis en: I) los resultados de la CEV al cierre

²³⁵ De acuerdo con el Informe de Gestión de la CEV, para la fecha de realización del evento público los capítulos restantes se encontraban en revisiones de edición y “fact-checking”, por tanto, fueron presentados en el transcurso del mes de julio.

de su mandato; II) difusión del Informe Final; III) funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo; IV) traslado del fondo documental al Archivo General de la Nación (AGN) y a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); y, V) liquidación de la CEV.

Estado de implementación

Resultados de la CEV al cierre de su mandato

La CEV desarrolló cuatro objetivos misionales en el periodo de su duración, estos fueron I) contribuir al esclarecimiento de la verdad; II) promover el reconocimiento voluntario de responsabilidades y de la dignidad de las víctimas; III) contribuir a la convivencia en los territorios; y, IV) identificar e impulsar condiciones para la no repetición. El Informe plurianual y la plataforma transmedia de la CEV recogen los resultados para el cierre de la entidad en agosto de 2022. A continuación, se presentan los principales resultados de cada objetivo²³⁶.

Contribución al esclarecimiento de la verdad

Para dar cumplimiento a este objetivo, la (CEV, 2022e) señaló que “priorizó los hechos y momentos más significativos y pertinentes para las víctimas de hoy en cada región y para la sociedad”, para ello, se desarrollaron seis líneas de acción: I) construcción del hilo conductor de la investigación; II) escucha activa y plural; III) Sistema de Información Misional; IV) Informe Final y legado; V) plataforma digital Transmedia del Informe Final y del legado; y, VI) Comité de Seguimiento y Monitoreo.

En materia de construcción del hilo conductor de la investigación, entre 2019 y 2021, la CEV elaboró 15 documentos metodológicos, 15 documentos de lineamientos técnicos y 25 documentos de investigación, y definió 13 patrones del conflicto armado interno para esclarecer²³⁷ (CEV, 2022e).

En cuanto a la escucha activa y plural, la CEV indicó que, para el periodo comprendido entre 2019 y el 31 de junio de 2022, escuchó a 28.604 personas en

²³⁶ Cabe mencionar que ambas fuentes contienen información dispersa, por lo tanto, la información que se presenta en esta sección no pretende ser un balance consolidado del cumplimiento de la misión de la CEV en su tiempo de duración.

²³⁷ Los patrones fueron: I) patrones de violencia política; II) patrones de violaciones de derechos humanos; III) violaciones de DDHH y DIH agenciados por guerrillas y paramilitares; IV) paramilitarismo; V) violencia contra la población civil e impactos; VI) control social y territorial de actores armados; VII) continuidad en los ciclos de violencia; VIII) dinámicas económicas asociadas al conflicto; IX) violencia sexual; X) impunidad; XI) violencia contra pueblos étnicos; XII) dimensiones internacionales del conflicto, y XIII) narcotráfico y conflicto.

14.956 entrevistas individuales y colectivas, y recibió 1.244 informes y 670 casos. De las personas entrevistadas, se tiene que 9.108 pertenecen a comunidades indígenas y NARP; 4.007 son campesinos; 1.523 son mujeres; 237 son personas con OSIGD; y, 606 son estudiantes, jóvenes, niños y/o adolescentes (CEV, 2022e).

Respecto del Sistema de Información Misional, la CEV manifestó que esta fue la herramienta en la que se sistematizaron los testimonios, se unificó y codificó la información que sería tomada como referencia en la construcción del Informe Final. Dicho sistema estuvo al 100 % de su funcionamiento en 2021, en tanto que para 2022 contaba con información de fuentes de archivo internas y externas, de la siguiente manera:

- 16.491 recursos con 14.956 entrevistas cargadas.
- 35 bitácoras.
- 50 formularios de encuestas.
- 180 documentos imprimibles.
- 68 visores de mapas.
- 557 bases de datos de 62 entidades (CEV, 2022e).

De cara al Informe Final y la plataforma transmedia, durante julio de 2022 finalizó la presentación de los 10 capítulos del Informe, a través de los cuales se da cumplimiento al mandato asignado a la entidad en el Acuerdo de Paz y en el artículo 11 del Decreto Ley 588 de 2017.

Para ello, la CEV desarrolló una metodología escalonada a través de la cual cada capítulo del Informe Final fue leído y retroalimentado por cada comisionada y comisionado. El Informe se discutió en el pleno de comisionados donde también se definió la aprobación, no aprobación o aprobación condicionada de cada capítulo. Luego de su aprobación, se realizaron los procesos de edición y revisión ortotipográfica (CEV, 2022e). Adicionalmente, el proceso contempló para cada capítulo una lectura externa especializada y la revisión de “fact-checking”; luego de ello se dio paso a la diagramación e impresión (CEV, 2022e).

Sobre la plataforma digital Transmedia del Informe Final y del legado, la CEV indicó que esta incluye diversidad de formatos para diferentes públicos de la ciudadanía. La diversidad de contenidos y formatos tiene el fin de facilitar su uso y apropiación por parte de cualquier ciudadano, para así contribuir a la apropiación del Informe Final y el legado de la entidad (CEV, 2022e). La plataforma transmedia

cuenta con 22 componentes²³⁸ y está acompañada de una guía pedagógica para su uso.

Frente al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV, la entidad reportó la realización de reuniones con MinHacienda sobre la financiación del CSM²³⁹, la realización de dos sesiones de activación del mismo, una reunión preparatoria y un evento de lanzamiento para su conformación e instalación (CEV, 2022e).

Reconocimiento voluntario de responsabilidades y de la dignidad de las víctimas

Bajo este objetivo, la CEV buscó que la sociedad colombiana reconociera y rechazara lo ocurrido y la dignificación de las víctimas individual o colectivamente, a partir de reconocimientos voluntarios de responsables directos o indirectos (CEV, 2022e); como resultado, la transmedia de la CEV registra que, durante su vigencia, se realizaron 58 procesos de reconocimiento que contaron con la participación de 1.111 personas, de las cuales 723 son víctimas del conflicto armado, 238 testigos morales y 150 responsables²⁴⁰ (CEV, 2023b). Estos procesos de reconocimiento se realizaron a nivel nacional, territorial y con pueblos étnicos.

Contribución a la convivencia en los territorios

La CEV identificó procesos y experiencias significativas, actores sociales e institucionales clave en el territorio y, con base en ello, desarrolló procesos de diálogo social, fortaleció capacidades y promovió acuerdos por la convivencia; todo lo anterior, en lógica de transición (CEV, 2022e). Como resultado de ello, fueron identificadas 1.009 experiencias de construcción de paz, convivencia y resistencia, 83 de ellas documentadas por la CEV. Adicionalmente, se realizaron seis procesos

²³⁸ Estos son: I) Hay futuro si hay verdad; II) analítica de datos; III) convocatoria a la Paz Grande; IV) hallazgos y recomendaciones; V) no matarás; VI) violaciones de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas; VII) Colombia adentro; VIII) impactos, afrontamientos y resistencias; IX) sonido y memoria; X) pueblos étnicos; XI) mujeres y personas LBGTIQ+ (Vidas en re-existencia); XII) niños, niñas y adolescentes; XIII) exilio; XIV) diálogo social; XV) pedagogía; XVI) activaciones artísticas y culturales; XVII) cómo lo hicimos; XVIII) a viva voz; XIX) con quién lo hicimos; XX) lo que sigue; XXI) archivo del esclarecimiento de la verdad; y, XXII) prensa.

²³⁹ A pesar de que la CEV avanzó en acciones de relacionamiento que facilitarían el funcionamiento del CSM, como se verá más adelante el CSM no ha accedido a algunos recursos del PGN que le permitan avanzar en el cumplimiento de sus funciones.

²⁴⁰ De estos, el 57 % son personas en proceso de reincorporación, el 21 % ex integrantes de las AUC, el 17 % ex integrantes de la fuerza pública, y el 4 % terceros.

de acuerdos por la convivencia y el buen vivir²⁴¹, un proceso nacional llamado “Gran Acuerdo por la Convivencia” y una campaña de comunicación que tuvo el nombre “Más razones para creer” (CEV, 2023b).

La CEV desarrolló tableros de visualización respecto de las 1.009 experiencias identificadas²⁴², en donde se puede determinar que la mayoría de ellas se implementaron a nivel municipal y local, y apelaron a prácticas simbólicas y culturales. Los sectores a los que pertenecen los tipos de actores son principalmente campesinos, mujeres y jóvenes.

En términos de la ruta del legado para la convivencia, la CEV definió tres ejes: articulación y redes, incidencia y posicionamiento, y pedagogía. Con base en ello realizó el evento denominado “Unámonos por el Gran Acuerdo por la Convivencia”, publicó el micrositio del Gran Acuerdo por la Convivencia, implementó una campaña de pedagogía y comunicación, y desarrolló el Gran Diálogo Social del Gran Acuerdo por la Convivencia en donde participaron 58 experiencias de convivencia del nivel nacional y territorial (CEV, 2022e).

Identificación e impulso de condiciones para la no repetición

En el desarrollo de este objetivo, la CEV propició diálogos sobre la violencia y la necesidad de transformarla, recopiló recomendaciones de distintos actores de la sociedad sobre la no repetición y no continuación del conflicto armado, y sobre esto identificó factores de persistencia del conflicto armado.

La CEV reportó la realización de seis procesos de diálogo sobre las afectaciones a líderes y lideresas sociales en cinco ciudades²⁴³, procesos de diálogos para no repetición y la no continuidad en cuatro regiones²⁴⁴, y el desarrollo de 66 espacios de escucha (CEV, 2023b). Específicamente, para la vigencia 2022, la CEV indicó la gestión de siete acuerdos para la no repetición:

- Diálogo social con representantes a la Cámara de Representantes por las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP).

²⁴¹ Estos acuerdos tuvieron por objetivo dejar compromisos en las comunidades, que fuesen sostenibles en el tiempo, los acuerdos fueron: I) Acuerdo para la Convivencia y Buen vivir Micoahumado; II) Acuerdos por el Agua – Magdalena Medio; III) Acuerdo para la Convivencia y Buen vivir Cuenca del Río Tunjuelito; IV) Diálogos improbables Sucre; V) Acuerdo para la Convivencia y Buen vivir Barrio Brisas del Polaco, y VI) Acuerdo para la Convivencia y Buen vivir Colón (Nariño).

²⁴² Información disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/tableros.comisiondelaverdad/viz/ExperienciasdeConvivenciaV2/Experienciadeconvivencia>

²⁴³ Estas ciudades fueron Bogotá, Arauca, Montería, Quibdó y Barrancabermeja.

²⁴⁴ Estos procesos se realizaron en Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Cauca y Bajo Atrato.

- Diálogo Mujeres garantías de no repetición en el Caribe²⁴⁵.
- Diálogo con responsables.
- Diálogo de experiencias de resistencia y convivencia con la Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico.
- Diálogo social con integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía.
- Diálogo social de régimen político.
- Diálogo de recomendaciones en materia de seguridad (CEV, 2022e).

De cara a la visión que la CEV definió para el término del periodo de sus actividades²⁴⁶, y en consideración de la información presentada previamente para cada uno de los objetivos que la entidad emprendió, se considera que la Comisión de la Verdad generó un aporte en la construcción de un relato que, en virtud del mandato asignado, contribuye al esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado y da respuesta a algunas de las preguntas relacionadas con el mismo.

Si bien la metodología desarrollada por la CEV con diversos actores y sectores de la sociedad colombiana a nivel nacional y territorial constituye un hito en el relacionamiento Estado – sociedad civil, el reconocimiento, la dignificación y la convivencia, el corto tiempo que tuvo la CEV para la difusión del Informe Final – quizás su producto más importante – constituyó un desafío para su apropiación por parte de la sociedad colombiana. Con ello, los sectores y actores que trabajaron con la CEV han desempeñado un rol importante en la divulgación y pedagogía del Informe Final, así como de salvaguarda del legado de la CEV.

Asimismo, los resultados alcanzados en los objetivos de contribución a la convivencia en los territorios e impulso de condiciones para la no repetición, con miras a su sostenibilidad y expansión, requieren del desarrollo de acciones para su fortalecimiento. En este sentido, en virtud del segundo artículo del Plan Nacional de Desarrollo y las bases del mismo, se considera pertinente que el Ministerio del Interior tenga en cuenta las metodologías y los procesos desarrollados al respecto

²⁴⁵ También denominado “Diálogo de incidencia nacional en el Caribe: las mujeres dialogan con el Estado colombiano sobre garantías de no repetición del conflicto”.

²⁴⁶ La visión definida por la entidad fue: “Al término del periodo de actividades de la Comisión de la Verdad, los aprendizajes en el proceso y su Informe Final serán apropiados por los colombianos y colombianas, permitiendo que el Esclarecimiento de la Verdad se posicione durante un largo plazo en la agenda pública territorial, nacional e internacional como un requerimiento esencial para la consolidación de la paz. En los territorios, las comunidades, organizaciones públicas y privadas y grupos representativos de personas disponen de las herramientas y capacidades para celebrar de manera autónoma y en un ambiente democrático pactos y acuerdos institucionales, sociales y políticos de convivencia y compromisos para que nunca más se repita lo ocurrido en el marco del conflicto armado interno”.

por la CEV en la estructuración e implementación de la política de diálogo social y el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.

Difusión del Informe Final

La entrega al país del Informe Final de la CEV marcó un hito, que estuvo acompañado del gran desafío que representó su divulgación en un término de dos meses, de acuerdo con la sentencia C-317 de 2021 de la Corte Constitucional. Con la divulgación del Informe Final se esperaba su apropiación por parte de las víctimas, organizaciones y la sociedad en general, lo que constituyó un reto mayor en consideración del tiempo dispuesto para ello, como fue enunciado en el Cuarto Informe (Procuraduría, 2022c).

Para cumplir con esta tarea, el Acuerdo de Paz estableció que el Gobierno nacional adoptaría las medidas que permitieran a la CEV acceder ampliamente a los medios de comunicación públicos (Mesa de Conversaciones, 2016). Por su parte, el artículo 19 del Decreto Ley 588 de 2017 asignó al Gobierno nacional la responsabilidad de garantizar “la publicidad y divulgación masiva del informe final y demás documentos que la CEV considere necesario hacer públicos” (Presidencia de la República, 2017b).

En la implementación de la gira pedagógica territorial, diseñada por la CEV, se realizaron las siguientes acciones en el segundo trimestre de 2022:

- Reuniones y diálogos con víctimas, organizaciones de víctimas, organizaciones culturales, universidades y empresarios.
- Realización de más de 300 espacios alrededor del “acontecimiento” en el país.
- Gira nacional²⁴⁷ e internacional²⁴⁸ de presentación del Informe Final en donde se convocó a periodistas, aliados estratégicos, víctimas, organizaciones políticas, universidades, comunidad internacional, jóvenes, empresarios, fuerza pública, entre otros.
- Intervenciones artísticas para la socialización del Informe Territorial en 10 ciudades²⁴⁹.

²⁴⁷ Se llevó a cabo en nueve regiones que cubrieron 28 municipios: Neiva, Ibagué, Tunja, Soacha, Fusagasugá, Bogotá, Villavicencio, San José del Guaviare, Valledupar, Barraquilla, Cartagena, Sincelejo, Montería, Barrancabermeja, Aguachica, Gamarra, Puerto Berrio, Cúcuta, Arauca, Yopal, Bucaramanga, Quibdó, Buenaventura, Tumaco, Leticia, Pereira, Armenia y Medellín.

²⁴⁸ Esta gira contempló presentaciones públicas en Bélgica, Ecuador, España, Estados Unidos y Suiza.

²⁴⁹ Neiva, San José del Guaviare, Medellín, Bogotá, Pasto, Buenaventura, Sincelejo, Barrancabermeja, Cúcuta y Villavicencio.

- Distribución de 110 piezas gráficas.
- Entrega de 39 productos audiovisuales.
- Finalización de la producción de la serie “Luz de la Noche: Tiempo de asumir” y la suscripción de un contrato con Cinemark para su proyección.
- Desarrollo de la plataforma digital multimedia²⁵⁰, la cual contaba con más de 1.388.932 visitas con corte al 8 de agosto de 2022.
- Presentación del Informe Final en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza) (CEV, 2022g).

De otro lado, se realizaron programas denominados “Cafés por la Verdad” con directores de medios de comunicación; se produjo una serie audiovisual transmedia con el resumen de cada capítulo del Informe Final y el video resumen de todo el informe; y, se transmitió el evento de presentación del Informe Final en espacios radiales de varias macro regiones, entre otros (CEV, 2022e).

Paralelamente, la CEV desplegó la “Estrategia de pedagogía para la apropiación del Informe Final y el Legado” a nivel internacional, nacional y territorial, la cual contempló diferentes acciones, de las cuales se destacan:

- Activación del MOOC²⁵¹ entre la Universidad Javeriana y la Comisión de la Verdad.
- Realización de cuatro diálogos de profundización pedagógica para la preparación del legado con aliados²⁵².
- Desarrollo de los encuentros “Pedagogía para el legado” y “Presentación y entrega del Legado de la Comisión de la Verdad a las víctimas”.
- Consolidación de 28 procesos territoriales con jóvenes y tres con jóvenes en el exilio, en el marco del Proyecto Generación V+.
- Presentación pública de la Comunidad de Prácticas, con la participación de docentes, aliados, comunidad educativa y funcionarios del MinEducación.
- Espacios de difusión y pedagogía con pueblos étnicos en 13 lugares²⁵³.
- Recorridos territoriales para la difusión del capítulo étnico del Informe Final y mesas de trabajo con pueblos étnicos para la preparación del legado²⁵⁴.

²⁵⁰ Esta plataforma incorpora 24 componentes, 171 series, 1.325 piezas, adicionalmente, vincula 2.500 recursos de archivo público con información que fueron tenidos en cuenta en los procesos de investigación, esclarecimiento y diálogo social.

²⁵¹ Por sus siglas en inglés, Massive Open Online Course.

²⁵² Estos diálogos se realizaron con Educapaz, la Universidad Santo Tomás, Sistema Integral para la Paz y Mesa Educación.

²⁵³ Estos encuentros se desarrollaron en la región Andina, Bogotá, Bolívar, Cauca, César, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, La Guajira, Valle del Cauca, Villavicencio, Sucre y Tumaco.

²⁵⁴ Se realizaron mesas con el pueblo Rrom, pueblos indígenas, Mesa Permanente de Concertación y la mesa étnica afrocolombiana.

- Reuniones de socialización de los hallazgos y recomendaciones con la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (CEV, 2022e).

Adicionalmente, la Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia de Colombia (CAEHC) presentó en abril de 2022 el documento “La enseñanza de la historia de Colombia – Ajustes posibles y urgentes para la consolidación de una ciudadanía activa, democrática y en paz”, donde se incorporan algunas de las recomendaciones del Informe Final de la CEV²⁵⁵.

La incorporación de algunos de los elementos del Informe Final de la CEV en este documento se considera un avance, ya que busca generar recomendaciones para el diseño y actualización de los Lineamientos Curriculares de Ciencias Sociales, bajo el enfoque de enseñanza de la Historia en la educación básica y media. Por lo anterior, se hace un llamado al MinEducación a revisar dichas recomendaciones y evaluar la pertinencia de acogerlas.

Como se puede ver, la CEV desplegó las estrategias destinadas a la divulgación y pedagogía del Informe Final, llegando a diversos lugares del territorio nacional, así como a varios países. Sin embargo, no fue posible contar con cifras específicas sobre el número de personas que participaron en las acciones de divulgación del Informe Final, así como de la estrategia de pedagogía para la apropiación del legado.

Ya que la totalidad de capítulos del Informe Final fueron publicados entre junio y julio de 2022, se redujo el tiempo que efectivamente se destinó a la divulgación masiva del mismo. Ante la ausencia de la CEV, se considera importante que el Gobierno nacional emprenda acciones que garanticen la publicidad y divulgación masiva del Informe Final, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Ley 588 de 2017.

En sintonía con lo anterior, y a propósito de la creación de un “Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica”, de acuerdo con lo establecido en el artículo cuarto del Plan Nacional de Desarrollo, la Procuraduría llama la atención del Centro Nacional de Memoria Historia (CNMH) - como su

²⁵⁵ Las recomendaciones incorporadas fueron: I) iniciar la enseñanza de la historia de Colombia y la promoción del pensamiento histórico desde grado 1° y mantenerla continuamente hasta grado 11; II) enmarcar la reflexión sobre la enseñanza de la historia de Colombia y su lugar en los referentes curriculares, en una conversación amplia sobre los referentes curriculares vinculados con la formación ética y ciudadana; III) revisar los enfoques desde los cuales se plantean los referentes relacionados con la formación ciudadana; y, V) enfocar atención en los procesos de formación y actualización docente, producción de textos escolares y políticas de evaluación educativa.

operador - para que en el diseño del mismo, se tenga en cuenta el legado de la CEV, específicamente en lo que tiene que ver con los aprendizajes obtenidos en el proceso de elaboración, divulgación y pedagogía de su Informe Final.

De otro lado, en consideración a la tarea asignada al CNMH en el CONPES 4031 de 2021, es menester diseñar y dar a conocer a la ciudadanía la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones del Informe Final.

A propósito del CNMH, el Acuerdo de Paz dispuso que el Museo de la Memoria de Colombia (MMC) debería tener en cuenta las conclusiones del Informe Final. El CNMH informó que, si bien los lineamientos conceptuales y el guion museológico del MMC se elaboraron entre 2011 y 2017, la entidad identificó algunas recomendaciones del capítulo de “Hallazgos y recomendaciones” del Informe Final de la CEV que “se relacionan directamente con la temática de lineamientos conceptuales del Museo de la Memoria de Colombia y con el guion museológico preliminar” (CNMH, 2023).

Adicionalmente, el CNMH afirmó que “los principios, elementos de participación, reconocimiento de la diferencia, pluralidad y acción sin daño que asumió la CEV” coinciden con los planteamientos del MMC. Frente a lo anterior, se requiere que el CNMH realice un estudio riguroso de las recomendaciones del Informe Final de la CEV y defina una ruta de trabajo para la incorporación de aquellas que considere pertinentes en la estructuración y actualización del plan museológico del MMC.

Funcionamiento del Comité de Seguimiento y Monitoreo (CSM)

El Acuerdo de Paz, en su punto 5.1.1.1.10, dispuso la creación del CSM, es así como el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017 señala que dicho comité entrará en funcionamiento una vez se publique el Informe Final. Como se mencionó en el Cuarto Informe, para la conformación de este comité la CEV expidió la Resolución 019 de 2022, que define los aspectos generales de su funcionamiento.

El comité se conformó el 8 de agosto de 2022, a través del Acuerdo 004 de 2022 de la CEV, en donde fueron designados como miembros del mismo: Dorys Ardila Muñoz, Wilson de Jesús Castañeda Castro, Julia Eva Cogollo Cabarcas, Esther María Gallego Zapata, Beatriz Angelika Rettberg Beil, Marco Alberto Romero Silva, y Armando Custodio Wouriyu Valbuena.

La resolución en mención establece como funciones del comité: I) aprobar la metodología de seguimiento y monitoreo; II) publicar informes semestrales de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones, los cuales deberán incorporar el enfoque territorial, diferencial y de género; III) difundir ampliamente los informes

semestrales; IV) definir y desarrollar una estrategia de relacionamiento, interlocución e incidencia; y, V) definir su propio reglamento (CEV, 2022h).

Frente a la primera de dichas funciones, el CSM ha avanzado en la definición del objeto del seguimiento y monitoreo, el cual es “establecer si las recomendaciones de la CEV se están desarrollando y si se está proveyendo a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional de información oportuna y veraz sobre el estado de la implementación” (CSM, 2023).

Adicionalmente, con el apoyo de la cooperación internacional, el CSM informó que está desarrollando la conceptualización del seguimiento y monitoreo, que será la base para el diseño de su sistema de seguimiento y la elaboración de los informes, así como para el levantamiento de una línea de base sobre el estado actual de implementación de las recomendaciones (CSM, 2023).

A propósito de la recomendación realizada en el Cuarto Informe, sobre tener en cuenta la capacidad instalada de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz para determinar la metodología y forma de seguimiento a las recomendaciones del Informe Final de la CEV (Procuraduría, 2022c), el CSM reportó que en el proceso de definición de la metodología ha articulado esfuerzos para el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones de la CEV con la UIAFP y el DNP, para lo cual ya se han realizado dos reuniones (CSM, 2023).

En el entendido que, la definición de la metodología de seguimiento y monitoreo es la base para el desarrollo de las demás funciones asignadas al CSM, la Procuraduría hace un llamado para concluir el proceso de elaboración de la metodología y la línea de base sobre el estado actual de implementación de las recomendaciones. Asimismo, que, en la finalización de este proceso, tenga en cuenta la capacidad instalada en las entidades y organizaciones que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, que podrían enriquecer la metodología a partir de su experiencia.

En lo que tiene que ver con la elaboración de los informes semestrales de seguimiento y monitoreo, el CSM indicó como avance la definición de los contenidos del primer informe: I) presentación del comité y acciones realizadas; II) análisis de incorporación de las recomendaciones en el PND “Colombia, potencia mundial de la vida”; y, III) inclusión de las recomendaciones del Informe Final de la CEV en la agenda de la legislatura 2022 – 2023 (CSM, 2023).

Dado que, para el periodo analizado, el CSM aún no había rendido el primer informe de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones del Informe Final de la

CEV²⁵⁶, se hace un respetuoso llamado a presentar los informes semestrales de seguimiento de manera oportuna, y que, además de contener una evaluación de los avances, dificultades y las gestiones realizadas, incorporen los enfoques territoriales, diferencial y de género.

De lo anterior se encuentra que no hay avances respecto de la tercera función asignada al CSM en el artículo 3º de la Resolución 019 de 2022, frente a lo que el CSM informó que no se ha estructurado la estrategia pedagógica y de comunicación, puesto que aún no han sido desembolsados los recursos del PGN destinados para tal fin, por lo cual se prevé que esta labor inicie en el segundo semestre de 2023 (CSM, 2023).

Al respecto, si bien se entiende que las acciones de difusión no se hayan emprendido, puesto que dependen de la presentación del informe semestral de seguimiento, la Procuraduría considera fundamental que el CSM inicie el diseño de la estrategia pedagógica y de comunicación. Por lo anterior, se insta al CSM a adelantar las gestiones necesarias para contar con dichos recursos; y a la JEP, a solventar las dificultades que han impedido el desembolso de los recursos del PGN destinados a la construcción de dicha estrategia; esto último, en consideración a que la administración de los recursos del CSM está a cargo de dicha entidad.

Con el fin de que los informes periódicos de seguimiento lleguen a las zonas más apartadas del país, se considera oportuno reiterar la recomendación que en su momento la Procuraduría realizó a la CEV para la difusión de su Informe Final. En este sentido, es necesario que el CSM “aproveche la capacidad instalada en dichas zonas, lograda en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, por ejemplo, a través de los PDET, PNIS, las instancias de género y étnicas establecidas por el Acuerdo Final, el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los equipos territoriales de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la JEP, la Unidad para las Víctimas, Mesas de Participación de Víctimas, entre otras” (Procuraduría, 2022c).

Frente a la estrategia de relacionamiento, interlocución e incidencia para el seguimiento a las recomendaciones, el CSM informó que no se ha avanzado en su estructuración, porque no se han desembolsado los recursos destinados para ello, por lo cual se tiene previsto iniciar su diseño posteriormente (CSM, 2023). Puesto que la interacción con otras entidades, organizaciones y sectores es esencial para el cumplimiento de la tarea asignada al CSM, se hace un llamado para avanzar cuanto antes en la definición de dicha estrategia.

²⁵⁶ La presentación del primer informe se realizó el 26 de julio de 2023 en la ciudad de Bogotá.

De igual manera, el diseño de la estrategia deberá obedecer al principio de centralidad de las víctimas, de forma tal que defina tiempos y mecanismos a través de los cuales se garantizará su participación, interacción e interlocución con el CSM.

Sobre la última función asignada al CSM en el tercer artículo de la Resolución 019 de 2022, se destaca que en febrero de 2023 el CSM adoptó su reglamento interno de funcionamiento, el cual se organiza en seis capítulos: I) composición y naturaleza; II) sobre los integrantes del Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV; III) del Presidente; IV) de los integrantes; V) de la coordinación de la Secretaría Técnica; y, VI) otras disposiciones.

De acuerdo con la información proporcionada por el CSM a la Procuraduría, entre agosto de 2022 y marzo de 2023 el CSM ha sesionado 12 veces²⁵⁷, de las cuales 10 han sido presenciales. En estas sesiones se han abordado asuntos de planeación de las actividades que realizará el comité en cumplimiento de sus funciones; asuntos administrativos; y, los contenidos del primer informe semestral de seguimiento, entre otras. En razón a lo dispuesto en el noveno artículo de la Resolución 019 de 2022, se observa que en septiembre y octubre de 2022, y en enero y febrero de 2023, el CSM no sesionó el número de veces allí establecido.

Ya que, como se ha visto previamente, dos funciones asignadas al CSM no registran avances, pues no se han desembolsado los recursos para llevarlas a cabo (estas son las relacionadas con el diseño de estrategias), es importante recordar que el artículo 32 del Decreto Ley 588 de 2017 señaló el deber del Gobierno nacional de garantizar la financiación para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, en su pronunciamiento, la Corte Constitucional señaló que “esta norma resulta crucial en términos del seguimiento a las recomendaciones formuladas por la CEV, pues asegura el inicio y la continuidad de las labores del Comité, de su personal y sus gastos de funcionamiento” (Corte Constitucional , 2018).

Por lo anterior, se hace un llamado a la JEP – en calidad de administradora de los recursos del CSM – para adelantar las gestiones que faciliten al Comité acceder a los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en virtud de lo dispuesto en el párrafo del artículo 10 de la Resolución 019 de 2022²⁵⁸. Asimismo, se considera indispensable que el CSM: I) avance en la formulación de

²⁵⁷ Las sesiones se realizaron en las siguientes fechas: 18 y 24 de agosto de 2022, 14 de septiembre de 2022, 26 de octubre de 2022, 17 y 18 de noviembre de 2022, 19 y 20 de diciembre de 2022, 30 de enero de 2023, 27 de febrero de 2023, 7, 10, 13, 27 y 28 de marzo de 2023.

²⁵⁸ Dicho párrafo establece que cada año el CSM deberá solicitar al Gobierno nacional los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones, lo cual hará a través de la JEP.

las estrategias de difusión y relacionamiento, una tarea prioritaria en consideración de su tiempo de duración y, II) realice oportunamente la solicitud de recursos y mantenga una adecuada comunicación con la JEP, a fin de contar con los mismos.

Traslado del Fondo Documental de la CEV

El Acuerdo de Paz otorgó a la CEV la tarea de definir medidas para el archivo y preservación de la información reunida durante el tiempo de su mandato; y, asimismo, estableció que definiría cuál sería la entidad depositaria de dicho archivo (Mesa de Conversaciones, 2016), responsabilidad que fue recogida en el noveno numeral del artículo 13 del Decreto Ley 588 de 2017²⁵⁹.

El Fondo Documental de la CEV está integrado por la “multiplicidad de decisiones, metodologías, registros, fuentes externas, voces recogidas y registradas en expedientes que evidencian el desarrollo de las funciones de las dependencias estratégicas, misionales, evaluación, control y apoyo de la entidad” (CEV, 2022a). En este sentido, el Fondo no corresponde únicamente al Informe Final, sino que consolida los relatos recogidos por la CEV y el proceso que llevó a cabo para cumplir el mandato que le fue asignado.

De igual manera, al registrar información relacionada con violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, el Fondo Documental de la CEV recibe la categoría de archivo de derechos humanos²⁶⁰. Adicionalmente, estos archivos hacen parte del patrimonio documental de la Nación y, según la CEV, podrían ser catalogados como Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (CEV, 2021).

En agosto de 2022, a través del Acuerdo 05, la CEV dispuso que la titularidad de su Fondo Documental la tendría la JEP, mientras que la administración, custodia y garantía de acceso a la información del mismo estaría a cargo del Archivo General de la Nación (AGN). Los artículos 3°, 4° y 5° del citado Acuerdo asignaron al agente liquidador de la CEV la responsabilidad de realizar la entrega real y material de este fondo al Archivo General de la Nación, lo que implica: I) cerrar las unidades documentales de todos los expedientes del Fondo Documental; II) elaborar el

²⁵⁹ El cual establece como función de la CEV “adoptar medidas para el archivo de la información recolectada en el marco de sus funciones y al término de su mandato, tomar las medidas necesarias para asegurar su preservación. La CEV definirá la entidad que será depositaria de sus archivos y que los custodiará”.

²⁶⁰ Mediante el Acuerdo 06 de 2022, el pleno de comisionados de la CEV declaró su fondo documental como Archivo de Derechos Humanos.

inventario de los expedientes; y, III) actualizar los instrumentos archivísticos y de transparencia, entre otros (CEV, 2022a).

En atención a lo dispuesto en el artículo 6° del Acuerdo 05 de 2022, el AGN, la CEV y la JEP suscribieron el Convenio Marco Interadministrativo 682 de 2022, con el objeto de “aunar esfuerzos humanos, técnicos y administrativos (...) para la dirección, preservación, custodia, máxima divulgación y difusión del Fondo Documental de la Comisión”. Con corte a marzo de 2023, la implementación de dicho convenio y, en general, el proceso de transferencia registraba los siguientes avances:

- Desarrollo de 20 sesiones de trabajo conjunto.
- Realización de eventos públicos en donde se ha publicitado la entrega del fondo documental.
- Aprobación del Plan de Transferencia²⁶¹, junto con el cronograma de transferencias²⁶² que contempla 62 actividades (al 28 de marzo se registraba un avance en su ejecución del 31 %).
- Conformación del grupo de cierre del Fondo Documental de la CEV.
- Entrega y socialización de una primera versión del índice de información clasificada y reservada, la política y protocolos técnicos de preservación y seguridad.
- Realización de una sesión de presentación del portal que genera los certificados laborales y contractuales.
- Desarrollo de jornadas pedagógicas de transferencia de conocimiento²⁶³ (AGN; CEV en Liquidación; JEP, 2023b).

Adicionalmente, en marzo de 2023 se llevó a cabo el evento “Socialización del proceso de transferencia de la información recolectada por la CEV a la JEP y al AGN”, en el que se brindó información a diferentes entidades y organizaciones

²⁶¹ Este documento se compone de 23 apartados, dentro de los cuales se encuentran una reseña archivística, diagnóstico y caracterización del Fondo Documental de la CEV, criterios mínimos para la transferencia, protocolos para la garantía de acceso, servicio de consulta y entrega del fondo documental, entre otros.

²⁶² Dicho cronograma cuenta con los siguientes componentes respecto a la transferencia del Fondo Documental de la CEV: I) definición de Requerimientos para la Transferencia Documental Secundaria; II) entrega de protocolos y guías para la transferencia; III) entrega del fondo físico de la CEV (incluye documentos especiales y material bibliográfico y la implementación de contingencia tecnológica lo que depende del proceso de contratación); IV) entrega de la infraestructura tecnológica de la CEV; V) entrega de archivos electrónicos de la CEV; VI) entrega de metabuscador, y VII) legalización de la transferencia del fondo documental de la CEV.

²⁶³ En estas jornadas se han abordado temas como contenido y diagnóstico del fondo documental, aplicación de buscador de la CEV, portal de certificaciones, infraestructura tecnológica, índice de información clasificada y reservada.

sobre el marco legal que soporta la transferencia, el sistema de gestión de la CEV, la conformación del fondo documental y el plan de transferencia documental. Respecto del plan de transferencia, se informó que se implementaría hasta el mes de mayo, mientras que frente al fondo documental se mencionó que:

- Cuenta con 120.000 expedientes.
- Se compone de 878.000 archivos.
- Tiene un volumen aproximado de 52 terabytes.
- Es un archivo cerrado, lo que significa que no se podrá agregar, editar o manipular la información allí consignada.
- Se generó en pleno funcionamiento de la CEV (AGN, CEV en Liquidación, JEP, 2023a).

Teniendo en cuenta la importancia que tiene el Fondo Documental de la CEV como garantía de los derechos de las víctimas a la verdad y a la no repetición, y que se debe asegurar su conservación, seguridad, preservación y accesibilidad, en condiciones que no pongan en riesgo los derechos a la vida, seguridad e integridad de quienes ofrecieron sus testimonios y de quienes los recibieron. Con base en los avances reportados, se destaca el trabajo articulado que desarrollaron el AGN, la CEV en Liquidación y la JEP para dar cumplimiento tanto a lo establecido en el Acuerdo 05 de 2022 como al convenio interadministrativo suscrito.

Como administrador del Fondo Documental de la CEV, en el AGN reposa la responsabilidad de máxima difusión del mismo. Por esta razón, y considerando que este Fondo guarda el registro de la experiencia acuñada por la CEV en procesos de diálogo social y convivencia, se considera oportuno que el AGN realice esfuerzos de difusión, especialmente con las entidades que desempeñan misiones similares a las que desempeñó la CEV, para que conozcan y apropien las metodologías y buenas prácticas de relacionamiento con las víctimas.

A pesar de los avances reportados, cabe mencionar que la ejecución del convenio fue impactada por el proceso de liquidación de la CEV, ya que, a pesar de que el 28 de agosto de 2022 el Decreto 1776 determinó la supresión y liquidación de la CEV, fue hasta después de un mes que se posesionó el liquidador. Lo anterior hizo que solo hasta noviembre se contara con el personal encargado del cierre de los expedientes del archivo de la comisión (AGN; CEV en Liquidación; JEP, 2023b).

De otro lado, la CEV en Liquidación solicitó una prórroga por seis meses para culminar su periodo, ante lo cual, mediante el Decreto 0263 de 2023, se le concedió un plazo de tres meses adicionales para finalizar el proceso de liquidación de la entidad. Dado que la prórroga se dio por la mitad del tiempo solicitado por el agente liquidador, las acciones para cumplir con el proceso de transferencia del fondo documental se ejecutaron en un tiempo menor, así:

- Ajuste del plan y cronograma de transferencia secundaria del fondo documental, lo que conllevó a entregas fraccionadas del archivo y modificaciones en los procedimientos de entrega y verificación de expedientes físicos y electrónicos.
- Suspensión del proceso de conversión a formatos de preservación a largo plazo uno a uno, lo que se realizó por lotes.
- Aumento del número de equipos tecnológicos destinados a la digitalización.
- Contratación de empresas especializadas para llevar a cabo las labores de primeros auxilios a documentos con alguna afectación física.
- Cancelación del enmarcado de obras (CEV en Liquidación, 2023).

En otro orden de ideas, la CEV adelantó gestiones para mantener una copia refugio de su Fondo Documental en la Confederación Suiza. Esto, con el fin de proteger el archivo digital de derechos humanos de la Comisión, mitigar riesgos en su conservación y garantizar su seguridad (CEV, 2023a).

Con miras a formalizar dicho compromiso, la CEV en Liquidación reportó que a marzo de 2023 se había ajustado la primera versión del “Acuerdo relativo a la salvaguarda pasiva a largo plazo de una copia digital del fondo documental de la Comisión de la Verdad de Colombia en Suiza”. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) reportó que se estaba avanzando en la negociación del instrumento internacional que formalizará la copia refugio del Fondo Documental de la CEV.

En consideración de que la CEV en Liquidación finalizó sus labores en mayo de 2023, se considera necesario que el MRE adelante las gestiones pertinentes para finalizar la negociación y suscribir el instrumento internacional entre la República de Colombia y la Confederación Suiza para la salvaguarda de la copia refugio del archivo de derechos humanos de la CEV, luego de lo cual se realizaría la entrega del material por parte del AGN²⁶⁴.

Liquidación de la CEV

El Decreto 1776 de 2022 definió los términos de liquidación de la CEV, es así como la Comisión entró en liquidación el 28 de agosto y contempló un plazo de seis meses para la misma. Cabe señalar que la designación del liquidador se realizó el 23 de septiembre a través del Decreto 1930 de 2022.

²⁶⁴ Para la fecha de radicación del presente Informe dicho acuerdo ya se había firmado, puntualmente el 10 de agosto de 2023.

Dentro de las funciones asignadas al liquidador en el artículo cuarto del Decreto 1776 de 2022, se resaltan: I) responder por la guarda y administración de los bienes a título de la entidad; II) informar el inicio del proceso de liquidación a organismos de veeduría y control, jueces de la República, registradores de instrumentos públicos, autoridades de tránsito y transportes, y Cámaras de Comercio; III) presentar a la Presidencia de la República informes de gestión mensuales y final; y, IV) promover las acciones que correspondan contra las personas, servidores públicos o instituciones que hayan participado del manejo de bienes de la CEV, entre otras.

Como se mencionó previamente, el plazo de liquidación de la CEV fue prorrogado por única vez mediante el Decreto 0263 de 2023, que otorgó tres meses adicionales para finalizar el proceso de liquidación de la entidad, plazo que finalizó el 27 de mayo de 2023. En el informe final presentado por el liquidador de la CEV, se indicaron los siguientes resultados:

- Se expidieron 46 resoluciones (25 durante 2022 y 21 durante 2023).
- Se dio respuesta al 100 % de las PQRSD recibidas²⁶⁵ (443 en 2022 y 471 durante 2023).
- Se enviaron 3.418 comunicaciones, de las cuales 1.950 corresponden al envío de certificaciones y 1.008 a respuestas a las PQRSD recibidas.
- Se ajustaron 195 documentos del Sistema de Gestión de la CEV, la mayoría de los cuales corresponden a los procesos de gestión del talento humano y gestión jurídica y contractual.
- Se presentaron 10 informes (siete mensuales, un informe final de gestión, un informe sobre el estado en el que se recibe la entidad y un informe con el inventario).
- El 100 % del inventario de bienes²⁶⁶ se vendió o fue transferido al Archivo General de la Nación.
- Se cerraron 20 de 23 siniestros encontrados al inicio de la liquidación.
- Se suscribieron 42 contratos (23 en 2022 y 19 en 2023), el 40 % de ellos fueron de prestación de servicios, el 24 % de compraventa y el 19 % órdenes de compra; el 100 % de ellos fueron liquidados al 27 de mayo de 2022.
- Se realizó la entrega de los archivos físicos del Fondo Documental de la CEV en cuatro etapas, entre el 6 y el 29 de marzo de 2023.

²⁶⁵ Las peticiones recibidas se relacionaron principalmente con solicitudes de documentos e información, así como solicitudes relacionadas con el fondo documental y solicitudes de víctimas del conflicto armado. Los documentos que fueron solicitados con mayor frecuencia se relacionaron con asuntos laborales (certificaciones contractuales y laborales, así como de ingresos y retenciones).

²⁶⁶ En noviembre de 2022 se contaba con un inventario de 1.224 bienes.

- Se entregó el expediente electrónico del Fondo Documental en seis fases, entre el 6 de marzo y el 27 de mayo de 2023.

En lo que respecta a las tareas que no concluyeron en el periodo de duración de la CEV en liquidación, se encuentran algunas relacionadas con procesos judiciales, cierre de incapacidades y copia refugio del fondo documental:

- En cuanto a los primeros, la CEV en liquidación realizó la entrega formal y material de aproximadamente 18 procesos y reclamaciones al MinJusticia, para que a partir del 28 de mayo efectúe la representación judicial de los mismos.
- En materia de cierre de incapacidades, por medio de la Resolución 019 del 19 de mayo de 2023, la CEV en liquidación realizó traslado de las incapacidades pendientes de cobro al AGN, para que emprenda los trámites necesarios para el reembolso de incapacidades y/o licencias.
- Sobre el Fondo Documental de la CEV, como se mencionó previamente, durante la vigencia de la CEV en liquidación no se formalizó el acuerdo mediante el cual una copia refugio del mismo estará en la Confederación Suiza; asimismo, no se tiene conocimiento de la declaratoria por parte del AGN como bien de interés cultural del Informe Final “Hay Futuro, Si hay Verdad” y el archivo documental (CEV en Liquidación, 2023).

A pesar de que existe un balance positivo frente al cumplimiento de las funciones asignadas al liquidador, algunas tareas no finalizaron al 27 de mayo de 2023.

Sobre los criterios que sustentaron la prórroga del plazo para la liquidación, por tres y no por seis meses como lo solicitó el liquidador de la CEV, la memoria justificativa del proyecto de decreto señaló que el informe presentado por la CEV en liquidación “denota un avance importante de las actividades realizadas, los que en algunos casos demuestran un avance de más del 70%, por lo tanto, de acuerdo con la información entregada y el plazo otorgado inicialmente de seis (6) meses, se considera que con una prórroga de tres (3) meses es suficiente para terminar el mencionado proceso de liquidación” (DAFP, 2023).

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Durante el periodo analizado, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) presentó su Informe Final en cumplimiento del mandato asignado por el Acuerdo de Paz y el Decreto Ley 588 de 2017. Este informe se compone de 10 capítulos a través de los

cuales se busca contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido en el marco del conflicto armado.

- El Informe Final se construyó a partir de los testimonios de 28.604 personas en 14.956 entrevistas individuales y colectivas, y la recepción de 1.244 informes y 670 casos.
- En el tiempo de su duración, la CEV realizó 58 procesos de reconocimiento que contaron con la participación de 1.111 personas, 723 de ellas víctimas del conflicto armado, 238 testigos morales y 150 responsables.
- Bajo el objetivo de contribución a la convivencia, 1.009 experiencias de construcción de paz, convivencia y resistencia fueron identificadas, 83 de ellas fueron documentadas por la CEV. Asimismo, la CEV elaboró tableros de visualización que brindan mayor información sobre dichas experiencias. Aunado a lo anterior, se realizaron acciones alrededor de un Gran Acuerdo por la Convivencia.
- La metodología de relacionamiento con diferentes sectores y actores de la sociedad colombiana rindió frutos en el cumplimiento de los objetivos de promoción del reconocimiento y contribución a la convivencia. Sin embargo, la apropiación social del Informe Final estuvo marcada por el corto tiempo destinado a su difusión. Al respecto, se observa que la red de aliados, actores y sectores que trabajaron con la CEV han emprendido acciones para divulgar y hacer pedagogía del Informe Final, como también del legado de la CEV.
- Con el propósito amplio de generar condiciones para la reconciliación y la no repetición, se considera necesario dar continuidad a las iniciativas desarrolladas por la CEV en materia de convivencia y no repetición desde un nivel institucional. Para ello, el rol del Ministerio del Interior podría ser decisivo, ya que dicha entidad lidera la política de diálogo social y el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.
- Durante el primer semestre de 2022, la CEV implementó la “Estrategia de Pedagogía y apropiación del Informe Final y el Legado”. El desarrollo de esta estrategia rodeó el acontecimiento de la presentación del Informe Final, sin embargo, fue corto el tiempo en el que se pudieron generar conversaciones alrededor de los hallazgos de los diferentes capítulos del Informe Final.
- La Comisión Asesora para la Enseñanza de la Historia de Colombia incorporó algunas recomendaciones de la CEV. Una de las propuestas de la CEV en esta materia fue que la enseñanza de la historia y la promoción del pensamiento histórico se desarrolle permanentemente de los grados 1° a 11°.
- El tiempo que efectivamente tuvo la CEV para la divulgación del Informe Final fue menor a dos meses, si se tiene en cuenta que no todos sus capítulos fueron presentados el 28 de junio de 2022. Dada la importancia que este

documento tiene en la garantía del derecho de las víctimas a la verdad, se considera oportuno que el Gobierno nacional –ante la ausencia de la CEV - despliegue acciones para impulsar su divulgación y apropiación por parte de la sociedad colombiana, como una garantía de no repetición.

- El capítulo de “Hallazgos y Recomendaciones” incluye 67 recomendaciones que la CEV propuso al Estado y a la sociedad colombiana para avanzar en la construcción de paz y el buen vivir. Éstas, se agrupan en ocho temas y definen una temporalidad para su implementación; para su seguimiento, se creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la CEV (CSM), con una duración de siete años, en los que deberá incidir para que las recomendaciones sean acogidas e implementadas por las entidades correspondientes.
- A través del Acuerdo 004 de 2022, se conformó el CSM, que ha avanzado parcialmente en el cumplimiento de las funciones otorgadas en la Resolución 019 de 2022. A propósito de sus progresos, se resaltan: I) la definición del objeto del seguimiento y monitoreo; II) los avances en la conceptualización del seguimiento y monitoreo y el levantamiento de una línea base sobre el estado de implementación de las recomendaciones; III) la definición de los contenidos del primer informe periódico de seguimiento y monitoreo; y, IV) adopción de su reglamento interno de funcionamiento.
- Teniendo en cuenta el plazo previsto para la duración del CSM, se considera esencial que el comité acelere el cumplimiento de las funciones que facilitarán las tareas de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, por ejemplo, la definición de su metodología y la estructuración de las estrategias pedagógica y de comunicación, y la de relacionamiento, interlocución e incidencia.
- Mediante el Acuerdo 06 de 2022, el pleno de comisionados de la CEV declaró el Fondo Documental de la CEV como un Archivo de Derechos Humanos. Asimismo, en el Acuerdo 05, la CEV definió que la titularidad del Fondo reposa en la JEP, mientras que la administración, custodia y garantía de acceso a la información del mismo está a cargo del AGN.
- El AGN, la CEV y la JEP suscribieron el Convenio Marco Interadministrativo 682 de 2022, en el marco del cual se desarrollaron acciones coordinadas para asegurar la conservación, seguridad, preservación y accesibilidad de los archivos que hacen parte del Fondo Documental de la CEV. Para el momento del cierre de la CEV en Liquidación, esta entidad reportaba el cumplimiento de la totalidad de las tareas asociadas al traslado del Fondo.
- En virtud de las disposiciones del Decreto 1776 de 2022, la CEV entró en liquidación el 28 de agosto de 2022, proceso que se llevó a cabo en un plazo de nueve meses, finalizando el 27 de mayo de 2023.

- Algunas tareas de la liquidación no concluyeron en el plazo otorgado por el Gobierno nacional; las que se relacionaron con procesos judiciales, cierre de incapacidades y la copia refugio del Fondo Documental. El MinJusticia, el AGN y el MRE recibieron el traslado de los asuntos correspondientes y/o asumirán el liderazgo para su gestión.

Recomendaciones

Sobre el legado de la CEV y la divulgación del Informe Final

Al Ministerio del Interior

- I. Tener en cuenta las metodologías y procesos desarrollados por la CEV en el marco de los objetivos de convivencia y no repetición, para la estructuración e implementación de la política de diálogo social y el Sistema Nacional de Convivencia para la Vida.

Al Ministerio de Educación

- II. Revisar las recomendaciones del Informe Final de la CEV incorporadas en el documento “La enseñanza de la historia de Colombia – Ajustes posibles y urgentes para la consolidación de una ciudadanía activa, democrática y en paz”, y evaluar la pertinencia de acogerlas o no.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

- III. Emprender acciones que garanticen la publicidad y divulgación masiva del Informe Final de la CEV, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Ley 588 de 2017.

Al Centro Nacional de Memoria Histórica

- IV. Tener en cuenta el legado de la CEV, particularmente los aprendizajes obtenidos en el proceso de elaboración, divulgación y pedagogía de su Informe Final, en el proceso de diseño del “Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica”.
- V. Diseñar y dar a conocer a la ciudadanía la estrategia de análisis y divulgación de las recomendaciones del Informe Final.
- VI. Realizar un estudio riguroso de las recomendaciones del Informe Final de la CEV y definir una ruta de trabajo para la incorporación de las que considere pertinentes, en la estructuración y actualización del plan museológico del MMC.

Al Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad

- VII. Concluir el proceso de elaboración de la metodología de seguimiento y monitoreo, así como la línea base sobre el estado actual de implementación de las recomendaciones.
- VIII. Tener en cuenta la capacidad instalada en las entidades y organizaciones que hacen seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, en el proceso de elaboración de su metodología de seguimiento.
- IX. Presentar oportunamente los informes semestrales de seguimiento, los cuales, además de contener una evaluación de los avances, dificultades y las gestiones realizadas, deben incorporar los enfoques territoriales, diferencial y de género.
- X. Avanzar cuanto antes en la estructuración de las estrategias pedagógica y de comunicación, y la de relacionamiento, interlocución e incidencia. Para ello, igualmente se recomienda adelantar las gestiones necesarias ante la JEP, para el desembolso de los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones.
- XI. Aprovechar la capacidad instalada en las zonas más apartadas del país, lograda en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, para la difusión de los informes periódicos de seguimiento, por ejemplo, a través de los PDET, PNIS, las instancias de género y étnicas establecidas por el Acuerdo Final, el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los equipos territoriales de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la JEP, la Unidad para las Víctimas, Mesas de Participación de Víctimas, entre otras.
- XII. Garantizar el principio de centralidad de las víctimas en el diseño de las estrategias de pedagogía y de relacionamiento, en donde se definan tiempos y mecanismos a través de los cuales se garantizará su participación, interacción e interlocución con el CSM.

A la Jurisdicción Especial para la Paz

- XIII. Solventar las dificultades que han impedido el desembolso de los recursos del PGN destinados a la construcción de las estrategias pedagógica y de comunicación, y la de relacionamiento, interlocución e incidencia, en consideración de su rol como administradora de los recursos del CSM.

Al Archivo General de la Nación

- XIV. Realizar acciones de difusión del Fondo Documental de la CEV para que las entidades que desempeñan misiones similares a las que desempeñó la CEV, conozcan y apropien las metodologías y buenas prácticas de relacionamiento con las víctimas, que la CEV acuñó en su periodo de mandato.

Al Ministerio de Justicia y el Derecho y al Archivo General de la Nación

- XV. Adelantar las gestiones pertinentes para finalizar los procesos que fueron trasladados por la CEV en Liquidación.

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

La UBPD se crea con el fin de 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 los cuerpos. Esta entidad, de carácter humanitario y extrajudicial, tiene la misión de establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, con lo que contribuye a la satisfacción a los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación (Mesa de Conversaciones, 2016).

Tras cinco años de su creación, a través del Decreto Ley 589 de 2017, la UBPD ha avanzado en el cumplimiento de varias de las funciones que le fueron otorgadas en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo de Paz, por ejemplo, en el establecimiento de un universo de personas dadas por desaparecidas; la realización de reencuentros y entregas dignas; la formulación y aprobación del Plan Nacional de Búsqueda; la formulación de 29 Planes Regionales de Búsqueda que se encuentran en implementación; y, la definición en el marco de los planes regionales, de una estrategia de participación e incorporación de los enfoques diferenciales en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.

A pesar de estos avances, el proceso aún tiene desafíos en el cumplimiento de su propósito de contribuir a los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación, como lo son la entrega de información periódica a familiares de personas dadas por desaparecidas, identificación de cuerpos, y la articulación interinstitucional.

En el periodo de análisis del presente Informe se dio el primer relevo en la Dirección General de la UBPD, en cumplimiento del artículo 16 del Decreto 589 de 2017²⁶⁷. El Comité de Escogencia, establecido en el parágrafo del artículo transitorio 7° del Acto Legislativo 01 de 2017²⁶⁸, recibió 137 postulaciones, de las cuales 54 personas resultaron preseleccionadas para asumir la dirección de la

²⁶⁷ Luz Marina Monzón Cifuentes, quien fue nombrada como Directora General de la UBPD el 19 de febrero de 2018 finalizó su periodo a cargo de la Dirección General de la entidad el 19 de febrero de 2023. Hasta que se dio la posesión de la nueva Directora General, Claudia Niño Izquierdo asumió en encargo la dirección de la entidad.

²⁶⁸ La activación del Comité de Escogencia se dio a través del Decreto 2612 del 28 de diciembre de 2022, donde se estableció un periodo de dos meses para la elección de la persona que ocuparía la Dirección General de la UBPD.

entidad²⁶⁹. Como resultado de dicho proceso, Luz Janeth Forero Martínez se posesionó el 14 de abril como Directora General de la UBPD.

A continuación, se presentará un estado de implementación del proceso de búsqueda, localización e identificación de personas dadas por desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, con énfasis en: I) resultados en cuanto a la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos; II) participación de víctimas; III) Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado, del Registro Nacional de Desaparecidos y el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS); IV) Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y Planes Regionales de Búsqueda (PBR); y, V) coordinación interinstitucional para la orientación y atención psicosocial.

Estado de implementación

Resultados en cuanto a la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos

En 2022, la UBPD definió 36 indicadores para el cumplimiento de su mandato, los cuales se vinculan a los supuestos de cambio establecidos en el Plan Estratégico 2020-2023²⁷⁰. Como resultado de la implementación del Plan de Acción Institucional 2022, la UBPD informó que el 89 % de dichos indicadores lograron las metas previstas, mientras que el 11 % restante no. A continuación, se presentan los principales resultados de la entidad en la vigencia 2022:

- Depuración y organización en el Sistema de Información Misional del 100 % de la información de fuentes primarias y secundarias.
- 702 lugares intervenidos con respecto a los lugares contemplados en el RNFCIS, incluidos en PRB aprobados o con plan de prospección y recuperación definido.
- 388 cuerpos recuperados en las acciones de prospección y recuperación definidas.
- 2.843 muestras biológicas tomadas.
- 44 entregas dignas de cuerpos de personas dadas por desaparecidas.

²⁶⁹ <https://www.elespectador.com/judicial/estos-son-los-preseleccionados-para-dirigir-la-unidad-de-busqueda-de-desaparecidos/>

²⁷⁰ Los supuestos de cambio son: I) La UBPD logra reconocimiento, confianza y legitimidad con actores interesados en su labor; II) La UBPD brinda respuestas que dan cuenta de los avances y múltiples resultados del proceso de búsqueda, y III) La UBPD lidera las respuestas del Estado en materia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

- Cuatro reencuentros de personas dadas por desaparecidas, encontradas con vida.
- 22 de 24 PRB aprobados a diciembre de 2022 incorporan acciones de articulación interinstitucional.
- 82 % de cumplimiento de los planes operativos de los PRB.
- 361 organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas a nivel nacional, internacional y territorial que se vinculan a los procesos de búsqueda.
- 35 acuerdos suscritos con entidades del territorio, orientados a brindar respuestas integrales a las personas que buscan.
- 159 municipios priorizados territorialmente en el corto plazo en el PNB, incluidos en alguno de los PRB vigentes a diciembre de 2022.
- Consolidación de la Ruta de Relacionamiento con el SIP y algunas entidades del Consejo Asesor.
- Ocho alianzas para la divulgación de la información y posicionamiento de la UBPD con organizaciones y actores comprometidos con la búsqueda de personas dadas por desaparecidas (UBPD, 2023c).

Asimismo, la entidad identificó algunos retos en materia de articulación interinstitucional para el cumplimiento de su misionalidad, los cuales se vinculan a la formulación e implementación de una estrategia de relacionamiento institucional, fortalecimiento de los PRB, entre otros.

En lo que corresponde al Plan de Acción Institucional 2023²⁷¹, la entidad definió seis estrategias, 20 resultados, 13 respuestas, 121 actividades y 30 indicadores que asocian igual número de metas. A propósito del cumplimiento de estas últimas, para el 31 de marzo de 2023, la UBPD informó que seis indicadores no contaban con metas para el primer trimestre del año, por lo cual no se registró un nivel de cumplimiento específico; en cuanto a los 24 indicadores restantes se tiene que:

- El 88 % de los indicadores cumplieron con las metas programadas para el primer trimestre.
- El 12 % de los indicadores no lograron un cumplimiento óptimo de sus metas para este periodo²⁷², respecto de los cuales se tomaron acciones que impulsen su nivel de ejecución (UBPD, 2023c).

²⁷¹ Este plan puede ser consultado en la página web de la UBPD, en: <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/transparencia/>

²⁷² Estos indicadores se vinculan al plan de intervención de cementerios, ejecución presupuestal y la estrategia de respuesta masiva a familias y organizaciones.

En cuanto a las labores de búsqueda, localización, identificación, recuperación, reencuentro y entrega digna, para el periodo de análisis se cuenta con el siguiente balance:

- Siete personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado fueron contactadas, y se les tomaron las muestras correspondientes para comprobar su identidad.
- Se realizaron 45 entregas dignas en 17 municipios de 11 departamentos²⁷³, de las cuales la UBPD dirigió 11, participó en 29 y contribuyó en cinco.
- Se propiciaron cinco reencuentros de personas encontradas con vida y sus familiares, en cuatro municipios del país²⁷⁴.
- Se intervinieron 682 lugares²⁷⁵ asociados a PRB, autos de la JEP y hallazgos fortuitos, allí se realizaron 181 prospecciones, 580 acciones de recuperación y se recuperaron 382 cuerpos no identificados.
- Se recibieron 16 informes periciales de cuerpos identificados por parte del INMLCF, de los cuales se adelantaron siete entregas dignas, una se encuentra en planeación de entrega digna y ocho se encuentran en revisión.

Respecto de lo anterior, la Procuraduría identifica avances en el cumplimiento del mandato otorgado a la UBPD en el punto 5.1.1.2 del Acuerdo de Paz en lo que tiene que ver con la coordinación e implementación de procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos.

No obstante, en consideración de los retos identificados por la UBPD y la necesidad de establecer lo acaecido con un universo de más de 100.000 personas dadas por desaparecidas, se hace necesario aunar esfuerzos con las demás entidades competentes para avanzar decididamente en la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas.

En virtud de lo anterior, se considera como una oportunidad la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el artículo 198 de la Ley 2294 de 2023, sobre el cual se requiere que, en su estructuración, el MinJusticia y la UBPD tomen como base lo definido en el Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y su priorización estratégica y territorial.

Una de las tareas asignadas al Sistema Nacional de Búsqueda en el artículo en mención, es la formulación de una política pública integral en materia de búsqueda

²⁷³ 39 de ellas se realizaron en 2022 y seis en el primer trimestre de 2023.

²⁷⁴ Cuatro se realizaron en 2022 y uno en 2023.

²⁷⁵ De estos lugares: 304 se encuentran confirmados, 278 descartados, y 100 calificados dentro del RNFCIS.

de las personas dadas por desaparecidas, lo cual va en sintonía con el tercero de los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas definidos por el Comité de la ONU contra la desaparición forzada. Para la formulación de dicha política pública, la Procuraduría considera fundamental que se garantice la participación de las organizaciones de mujeres y personas buscadoras, además de las organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en el tema.

Adicionalmente, para la formulación de dicha política, se considera importante tener en cuenta los avances en la implementación del resultado “elaboración de documento que sirva de propuesta a un Conpes para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y razón del conflicto armado en Colombia” de la segunda parte del PNB (UBPD, 2022b). En términos generales, es menester tener en cuenta el PNB en su totalidad, pues, como lo afirmó la UBPD, “el plan nacional de búsqueda es un insumo esencial para desarrollar una política pública, que ubique en el primer lugar de la agenda pública y social la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas” (UBPD, 2022b).

Participación de las víctimas

El quinto principio rector para la búsqueda de personas desaparecidas, versa sobre el deber de respetar el derecho a la participación en el proceso de búsqueda. En este sentido, las víctimas tienen derecho a participar en todas las etapas del proceso de búsqueda, así como a acceder a la información relacionada con los avances y resultados del mismo (ONU-DH, 2019). Este derecho es reconocido en el Acuerdo de Paz cuando establece que “la UBPD contará con (...) la activa participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos” (Mesa de Conversaciones, 2016).

La UBPD indica que la participación es un pilar dentro de su actuar institucional. Por tanto, se han identificado los siguientes grupos de personas y organizaciones que participan en las diferentes etapas del proceso de búsqueda, y cuya participación ha contribuido en el mejoramiento permanente de la búsqueda humanitaria y extrajudicial: I) personas buscadoras residentes en Colombia; II) personas buscadoras que se encuentran en el exterior; III) organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades con interés en participar o que actúan en los procesos de búsqueda; y, IV) pueblos y comunidades étnicas (UBPD, 2023c).

Con dichos grupos, durante el periodo de análisis del presente Informe, se llevaron a cabo las acciones y se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación:

- 662 espacios de relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil, que contaron con la participación de 361 organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades.
- 6.120 acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento.
- 12 reportes de lo acaecido²⁷⁶, entregados.
- 4.982 personas buscadoras²⁷⁷ participaron en los diferentes diálogos y acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento en el desarrollo del proceso de búsqueda.
- 60 diálogos colectivos que contaron con la participación de 1.033 personas.
- 12.241 personas han participado en el proceso de búsqueda²⁷⁸.
- 62 mesas técnicas realizadas con 38 organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades.
- 10 convenios celebrados con igual número de organizaciones en el marco de la estrategia “Red de apoyo”²⁷⁹.
- Realización de un encuentro con organizaciones y familiares en Barcelona (España), bajo la implementación de la estrategia para el abordaje de solicitudes de búsqueda en el exterior.

De otro lado, la UBPD consolidó en 2022 y aprobó en febrero de 2023, la Ruta de Participación en el marco de los PRB y la “Estrategia de participación e incorporación de los enfoques diferenciales, étnicos y de género, en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en el marco de los planes regionales de búsqueda” (UBPD, 2023c). La primera identificó cinco momentos estratégicos para la participación en el marco de los PRB, a saber:

²⁷⁶ La UBPD indica que estos reportes contribuyen a la satisfacción del derecho a la verdad de las personas buscadoras, pues como resultado de las acciones de investigación humanitaria y extrajudicial emprendida por la UBPD, dan cuenta de lo ocurrido a las personas dadas por desaparecidas.

²⁷⁷ De las cuales 3.187 son mujeres, 1.438 hombres, 3 personas intersexuales y sobre 354 personas no se tiene información respecto de su orientación sexual y/o identidad de género.

²⁷⁸ Esta información tiene corte al 30 de abril de 2023.

²⁷⁹ De acuerdo con la UBPD, esta es una estrategia que se desarrolla mancomunadamente con organizaciones de la sociedad civil que han impulsado la participación de organizaciones y personas que buscan, lo cual opera a través de la firma de convenios entre las organizaciones y la UBPD. Las organizaciones con las que se suscribieron convenios en 2022 fueron: Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda, Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos - CREDHOS, Fundación Madres de Falsos Positivos de Soacha y Bogotá - MAFAPO, Caribe Afirmativo, Corporación Reiniciar, Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, Asofavida, ASFADDES y la Pastoral Social de Diócesis de Granada en Colombia.

1. Apropiación de la ruta: el punto de partida es la presentación de la solicitud de búsqueda por parte de las víctimas y/o sus distintas formas organizativas, momento en el cual la UBPD orienta sobre aspectos como, garantías de participación, mecanismos de relacionamiento, seguimiento y comunicación.
2. Reconocimiento y planeación de la búsqueda: comprende la realización de un encuentro entre víctimas, personas buscadoras y la UBPD en donde se abordan aspectos relacionados con la información, el reconocimiento de los impactos, la presentación de hipótesis, la construcción de estrategias de investigación, entre otros.
3. Implementación de la búsqueda: corresponde al desarrollo de las estrategias construidas conjuntamente, teniendo en cuenta los acuerdos concertados sobre las responsabilidades de las personas que buscan, las organizaciones y el mandato de la UBPD.
4. Balance y actualización de la búsqueda: consiste en la presentación de un informe de los avances y resultados de las acciones realizadas, a partir del cual se pueden desarrollar acciones de actualización de los PRB.
5. Estrategia comunicativa transversal: busca difundir el mandato de la UBPD y promover la búsqueda solidaria (UBPD, 2023d).

La estrategia diseñada busca garantizar la participación en todas las fases de los PRB, por lo que se valora la incorporación de elementos que favorecen que las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y/o comunidades den a conocer sus experiencias, dudas, expectativas y sugerencias, puesto que reconoce la trayectoria de las personas buscadoras. Se considera importante que tanto las víctimas como las organizaciones siempre reciban una respuesta por parte de la UBPD sobre las recomendaciones que se realicen, no únicamente en los momentos dos y cuatro.

Puesto que la aprobación de la ruta y estrategia de participación se dio en febrero de 2023, la Procuraduría considera necesario socializar tanto la ruta como la estrategia con las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades en los lugares en donde los PRB se encuentran en implementación y/o en formulación.

Asimismo, teniendo en cuenta que entre 2021 y 2022 la UBPD elaboró el documento de "Orientaciones para el relacionamiento de la UBPD con organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas", a fin de garantizar su apropiación, se considera necesario socializar continuamente estos lineamientos con las y los funcionarios de la entidad.

En lo que tiene que ver con la entrega de información a las familias de las personas dadas por desaparecidas, a propósito de la puesta en marcha de la herramienta en el Sistema de Información Busquemos, la UBPD manifestó acoger

totalmente la recomendación realizada en el Cuarto Informe. Puntualmente, señaló que uno de los proyectos que conforman el Sistema de Información Misional Busquemos, “incluye la funcionalidad que viabiliza a la persona interesada en el proceso de búsqueda el acceso web a la información que, en tiempo real, se encuentra registrada en la plataforma BUSQUEMOS correspondiente a las actividades llevadas a cabo por la UBPD en cada una de las fases del proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas” (UBPD, 2023a).

No obstante, durante el periodo analizado, dicha funcionalidad no estaba disponible para consulta de las personas buscadoras, en tanto se encontraba en proceso de implementación y estabilización. Al respecto, es importante tener en cuenta las disposiciones del quinto principio rector para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas, según el cual “el derecho de acceso a la información (...) incluye también el deber de darles información periódica y ocasional sobre las medidas adoptadas para buscar a las personas desaparecidas e investigar su desaparición, así como sobre los posibles obstáculos que puedan impedir el avance de la búsqueda” (ONU-DH, 2019).

Por lo anterior, se insiste a la UBPD sobre la necesidad de finalizar lo más pronto posible el proceso de implementación y estabilización de dicha funcionalidad, para ponerla a disposición de las personas buscadoras, así como difundirla ampliamente y de forma pedagógica con las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas.

Al indagar sobre las dificultades para garantizar el derecho a la participación en el proceso de búsqueda, la UBPD indicó que éstas se vinculan principalmente con: I) la situación de seguridad en los territorios en donde se encuentran las personas buscadoras y II) altos costos y problemas en la comunicación con personas buscadoras que se encuentran en zonas rurales dispersas.

Teniendo en cuenta que, como lo afirma la UBPD, estas dificultades se asocian a temas estructurales, se requiere que la UBPD continúe con la identificación e implementación de mecanismos alternativos que tiendan a garantizar la participación de las personas buscadoras.

En otro orden de ideas, el artículo 20 del Decreto Ley 589 de 2017 creó el Consejo Asesor de la UBPD con el fin de asesorar al Director o Directora de la entidad. Dicho consejo se integra por representantes de entidades nacionales, así como de organizaciones de la sociedad civil. En el periodo de análisis del presente

Informe, el Consejo Asesor sesionó seis veces, cuatro de las cuales fueron de forma extraordinaria²⁸⁰ (UBPD, 2023c).

Su plan de trabajo para la vigencia 2021-2022 definió nueve objetivos específicos²⁸¹, de los que se desprendieron 21 actividades, la mayoría de las cuales registraron avances en su implementación. De acuerdo con la información proporcionada por la UBPD, se observa que el 28 % de las actividades propuestas para dicha vigencia quedaron pendientes de realizarse, o no registraron avance, las cuales se relacionan con los objetivos de asesorar a la UBPD en la construcción de los PRB y apoyar el fortalecimiento de las organizaciones priorizadas que facilitan la búsqueda.

Teniendo en cuenta la importancia de estos objetivos específicos y que las actividades definidas recogen las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que tienen asiento en el Consejo Asesor (UBPD, 2023c), la Procuraduría considera importante que se avance decididamente en la implementación del plan de trabajo que el Consejo Asesor haya definido para la vigencia 2023.

Capítulo Especial sobre personas desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos y Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas.

El universo de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado no es estático, sino, dinámico, es así que, a la fecha de corte de este Informe, se estimaba en 104.537 personas²⁸². Esta estimación disminuye la brecha frente a la aproximación realizada por la CEV en el capítulo “Hasta la guerra tiene límites”, donde se consigna que en el periodo comprendido entre 1985 y 2016 existen alrededor de 121.768 víctimas de desaparición forzada, en comparación con el universo presentado en el Cuarto Informe. No obstante, como lo señala la CEV, existe un subregistro en este hecho, por lo cual considera que, el universo de

²⁸⁰ Las sesiones extraordinarias se realizaron en las siguientes fechas: 27 de abril de 2022, 21 de junio de 2022, 16 y 23 de agosto de 2022, y 12 y 13 de septiembre de 2022. Las sesiones ordinarias se realizaron el 1° de junio de 2022 y el 17 de enero de 2023.

²⁸¹ Estos objetivos fueron: I) realización de las sesiones del Consejo asesor en el territorio; II) presentar la propuesta de incidencia de acceso de las víctimas al RUV; III) presentar la propuesta de incidencia para la gestión de recursos que necesita Medicina Legal para la identificación de cuerpos; IV) plan de Pedagogía de Búsqueda en Territorios; V) asesorar a la UBPD en la construcción de los PRB; VI) apoyar la creación de las mesas departamentales y municipales de desaparición forzada y secuestro; VII) apoyo en el fortalecimiento de las organizaciones priorizadas que facilitan la búsqueda; VIII) propuestas del Consejo a otras instancias, y IX) Otros.

²⁸² Para la fecha de radicación del presente informe el universo de personas dadas por desaparecidas se estimaba en 103.955 personas.

personas dadas por desaparecidas puede superar las 210.000 víctimas (CEV, 2022b).

Por lo anterior, a pesar de reconocer el esfuerzo realizado por la UBPD en la estimación del universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en el marco del conflicto armado, es menester continuar desarrollando acciones para cumplir con el objetivo de “reconocer al mayor número de personas que en algún momento fueron dadas por desaparecidas en razón y en el marco del conflicto armado” (UBPD, 2023c).

De cara al establecimiento del capítulo especial sobre personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos (RND), la UBPD reportó avances en el trabajo conjunto con el INMLCF, con un 100 % de implementación de la fase de construcción del capítulo especial, aunque la fase de estabilización aún sigue en ejecución, que es la que busca que la información administrada por cada entidad se actualice permanentemente (UBPD, 2023c).

A pesar del avance reportado, la UBPD manifestó que el proceso de definición del capítulo especial ha tenido dificultades vinculadas a la identificación de roles y permisos, así como, con la corrección de datos imprecisos. Con el objetivo de finalizar el establecimiento del capítulo especial sobre personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado del RND, se hace necesario que la UBPD y el INMLCF tracen un plan de trabajo a partir del cual se aborden las dificultades señaladas y, adicionalmente, concluyan la fase de estabilización del capítulo especial.

En materia del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS), para el periodo analizado, la UBPD reportó como avances: I) la incorporación de un total de 7.685 sitios, de los cuales 731 son confirmados, 262 presuntos, 6.509 referidos y 183 descartados; II) desarrollo de herramientas de recolección, almacenamiento, visualización y consulta de información; III) 158 usuarios habilitados en el sistema del RNFCIS; y, IV) se cuenta con el portal de información que facilita el acceso a la información agregada del RNFCIS por parte de usuarios externos a la UBPD (UBPD, 2023c). No obstante, el RNFCIS atraviesa desafíos en su implementación, asociados a la calidad de la información y el acceso a fuentes de información secundaria.

A propósito de lo anterior, la UBPD señaló que, ha realizado más de 82 requerimientos de información sobre lugares donde se presume la ubicación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas, de los cuales obtuvo un porcentaje de respuesta inferior al 50 %. Cabe mencionar que la UBPD informó que cuenta con

nueve convenios interinstitucionales vigentes, cuatro²⁸³ de los cuales tienen por objeto facilitar el intercambio de información (UBPD, 2023c).

Ya que el RNFCIS incluye información sobre los potenciales riesgos de los lugares de posible disposición de cuerpos de PDD, es menester que la UBPD -en las acciones de pedagogía y socialización de su mandato que se adelanten con entidades territoriales- socialice el RNFCIS y promueva el acceso a información agregada, de modo que las entidades territoriales cuenten con los datos necesarios para desarrollar acciones de cuidado, preservación y protección de los lugares de posible disposición de cuerpos de PDD.

Adicionalmente, para abordar las dificultades asociadas a la calidad y el acceso a la información, debe indicarse a la UBPD la necesidad de socializar las metodologías de levantamiento con los actores pertinentes, de manera que la información recopilada cumpla con los requisitos para ingresar al sistema.

Asimismo, se recuerda a las entidades nacionales y territoriales el deber que les atañe para brindar a la UBPD la información sobre las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, como lo dispone el artículo 11 del Decreto Ley 589 de 2017; así como el artículo 12, respecto de la no oponibilidad de reserva para el acceso a la información pública relacionada con violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Presidencia de la República, 2017a).

Plan Nacional de Búsqueda y Planes Regionales de Búsqueda

Otra de las tareas derivadas del Acuerdo de Paz para esta entidad fue diseñar e implementar un plan nacional que definiera las prioridades para la ejecución de sus funciones y los planes regionales correspondientes (Mesa de Conversaciones, 2016), razón por la cual, en 2020, la UBPD presentó la primera parte del Plan Nacional de Búsqueda (PNB), en donde se definieron sus ejes estratégicos principales.

Sin embargo, como lo advirtió este Órgano de Control en anteriores informes de seguimiento, era necesaria la definición de una segunda parte que incluyera “las acciones priorizadas, las estrategias y actividades identificadas, con el concurso de los responsables identificados y soportándose en el presupuesto para el desarrollo de las prioridades estratégicas para la búsqueda” (Procuraduría, 2022c).

²⁸³ Estos convenios tienen como asociadas a las siguientes entidades: Centro Nacional de Memoria Histórica, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Por lo anterior, la Procuraduría resalta que la UBPD haya presentado, en junio de 2022, la segunda parte del PNB que corresponde a su priorización estratégica y territorial, el cual “traza la ruta general de los criterios y aspectos que planifican, organizan, direccionan y agilizan la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado en el país”. Todo esto, con el fin de satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación (UBPD, 2022b).

El proceso de construcción de la segunda parte del PNB, según la UBPD, obedeció a un proceso participativo y coordinado, orientado bajo la metodología de Investigación Acción Participativa y que contó con los aportes de diversas entidades estatales, organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, así como de organizaciones de cooperación internacional.

Las etapas que se llevaron a cabo para su construcción fueron: I) encuadre conceptual y diagnóstico; II) encuentros amplios con víctimas, organizaciones y actores estatales²⁸⁴; III) avance preliminar de la visión de la priorización del PNB; IV) socialización y/o retroalimentación de los resultados preliminares de la visión de la priorización del PNB; y, V) resultados de la priorización (UBPD, 2022b).

Al igual que la primera parte del PNB, la segunda es también de naturaleza dinámica y deberá ajustarse periódicamente; esta parte define 18 prioridades estratégicas, 44 líneas de acción, 130 actividades y 11 resultados. Asimismo, incluye la priorización territorial, determina aspectos relacionados con su seguimiento, monitoreo y evaluación, y finalmente precisa cuál será el presupuesto requerido para su implementación.

Dado que, que en la UBPD reposa la labor de “dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (Presidencia de la República, 2017a), en esta entidad se concentra un alto número de actividades de la segunda parte del PNB.

No obstante, atendiendo la naturaleza dinámica y eventual ajuste de la priorización estratégica y territorial, se considera importante revisar si las actividades planteadas en la segunda parte del PNB, y su alta concentración en la UBPD, efectivamente se corresponden con las competencias de las demás

²⁸⁴ En el desarrollo de esta etapa la UBPD realizó reuniones bilaterales con 15 entidades del nivel nacional y con siete organizaciones de la sociedad civil, asimismo, se realizaron ocho encuentros colectivos de participación y una sesión territorial del Consejo Asesor de la dirección general de la UBPD.

entidades del nivel nacional en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas; de modo que, con una efectiva coordinación interinstitucional sea posible entregar más y mejores respuestas a las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas.

La segunda parte del PNB definió 18 prioridades estratégicas y 44 líneas de acción, que responden a los ejes definidos en la primera parte del mismo, como también a los enfoques étnico, de género y diferencial. A propósito de este último, vale la pena mencionar que no se identifican líneas de acción dirigidas específicamente a personas con discapacidad o adultos mayores.

Adicionalmente, se observa que el eje que tiene un mayor número de líneas de acción relacionadas es el de prospección, identificación y localización, lo cual se explica por la importancia que dicho eje tiene en el objetivo de brindar respuestas a las y los familiares sobre lo acaecido con las personas dadas por desaparecidas.

En lo que tiene que ver con la priorización territorial del PNB, la UBPD indicó que esta partió de la definición de cinco variables²⁸⁵ que conforman un índice de priorización territorial que corresponde al “valor que adopta cada territorio con base en la relación y confluencia de las cinco variables”, cada una de las cuales tiene un mismo peso (UBPD, 2022b). Adicionalmente, con el fin de integrar el enfoque territorial, la UBPD informó que se realizó un análisis cualitativo que incluyó la experiencia y resultados del proceso de búsqueda emprendido por la UBPD en los territorios (UBPD, 2022b).

Como resultado de lo anterior, las regiones, subregiones y municipios fueron priorizados de la siguiente manera:

Tabla 62. Priorización territorial del PNB

Plazo	Regiones	Subregiones	Municipios
Corto	18 ²⁸⁶	37	371

²⁸⁵ Dichas variables responden a las preguntas: I) ¿A quiénes estamos buscando?; II) ¿En dónde les vamos a buscar?; III) ¿Cuándo fueron desaparecidos/as?; IV) ¿Quiénes les están buscando?, y V) ¿Cuándo fueron desaparecidos?

²⁸⁶ Ariari Guayabero; Magdalena Medio; Piedemonte Llanero; Eje Cafetero; Sierra Nevada de Santa Marta y Alta Guajira; Oriente Antioqueño; Urabá; Valle de Aburrá; Bajo Putumayo; Florencia y Área de influencia; Catatumbo; Altiplano Cundiboyacense, Bogotá y Tequendama; Montes de María; Suroeste Antioqueño; Andén Pacífico Sur; Sarare; Cordillera Tolima Huila; y Altillanura.

Plazo	Regiones	Subregiones	Municipios
Mediano	16 ²⁸⁷	20	197
Total	34	57	568

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la UBPD, (2022b).

Con base en la información proporcionada por la UBPD, se hizo una asociación entre las regiones y subregiones priorizadas, y los PRB en implementación y/o formulación²⁸⁸. Se identificó que, de las 37 subregiones priorizadas en el corto plazo: I) 17 cuentan con PRB en implementación; II) 11 cuentan con PRB en formulación; y, III) nueve no cuentan con PRB asociado. Por su parte, en lo que tiene que ver con las 20 subregiones priorizadas en el mediano plazo: I) nueve cuentan con PRB en formulación; II) siete no cuentan con PRB asociado; y, III) con PRB en implementación, cuatro.

De acuerdo con lo anterior, la mayoría de subregiones priorizadas en la segunda parte del PNB tienen un PRB en implementación o en formulación. En cuanto a las 16 subregiones²⁸⁹ que carecen de un PRB asociado, se hace necesario que la UBPD adelante las gestiones necesarias para la formulación de los PRB correspondientes a dichas subregiones.

Adicionalmente, en el capítulo denominado “Hasta la guerra tiene límites”, la CEV identificó los departamentos que registran un mayor número de desapariciones forzadas en el periodo comprendido entre 1985 y 2016, siendo estos Antioquia, Valle del Cauca, Meta, Bogotá, Norte de Santander y Cesar (CEV, 2022b). Los cuales están incluidos en 57 de las subregiones priorizadas en la segunda parte del PNB.

Dado que, según la CEV, el Valle del Cauca es el segundo departamento con mayor número de casos de desaparición forzada (CEV, 2022b) y que, de acuerdo

²⁸⁷ Alto Sinú y San Jorge; Occidente Antioqueño; Sur del Valle y Norte del Cauca; Norte de Antioquia; Área Metropolitana de Cúcuta; Nordeste Antioqueño; Atrato; Bajo Cauca Antioqueño; Llanos Orientales; Caguán; Amazonía Sur Oriental; Medio Putumayo; Litoral Pacífico; Alto Putumayo; Norte de Córdoba; y Norte de Atlántico.

²⁸⁸ Cabe mencionar que al no contar con el listado de municipios en los que tiene cobertura cada Plan Regional de Búsqueda, este ejercicio se realizó a partir de una asociación entre las subregiones, por lo cual los resultados del mismo son aproximados.

²⁸⁹ De acuerdo con el ejercicio realizado, estas subregiones corresponden a: Ariari Guayabero, Eje Cafetero, Magdalena Cundinamarqués, Sumapaz, Tequendama, Bogotá, Soacha, Cordillera Oriental Tolima Huila, Altillanura, Medio y Alto Sinú, Amazonía Sur-Oriental, Litoral Pacífico, Darién Chocoano, Norte de Urabá, Alto Putumayo, y Norte de Córdoba.

con la revisión territorial del PNB, solamente está priorizado en una subregión (Sur del Valle y Norte del Cauca), se considera importante que la UBPD identifique si se cuenta con información suficiente para realizar un mayor despliegue territorial en dicho departamento y, en caso afirmativo, definir las acciones pertinentes para la formulación de los PRB a los que haya lugar.

De otro lado, en lo que tiene que ver con el mecanismo de seguimiento, monitoreo y evaluación, el PNB establece que el primero determinará cuáles son los cuellos de botella, mientras que el segundo identificará el estado de avance en el cumplimiento de las metas (UBPD, 2022b). En cuanto a la evaluación, la UBPD señaló que esta será liderada por un “mecanismo especial de carácter participativo” creado por la Resolución 107 de 2023 que a su vez adopta el PNB. El mecanismo de evaluación tendrá la misión de “analizar anualmente, a partir de la vigencia 2023, si se lograron las metas propuestas en los tiempos previstos y en las condiciones de cantidad y calidad esperadas” (UBPD, 2023c).

Para poner en marcha el mecanismo de evaluación, la UBPD ha realizado las siguientes acciones:

- Proceso de consulta para determinar la composición, funciones, productos y periodicidad de la evaluación del mecanismo.
- Envío de comunicaciones a entidades responsables de la implementación de alguna actividad o el cumplimiento de algún indicador del PNB.
- Envío de comunicaciones a posibles veedores del mecanismo (Comité Internacional de la Cruz Roja, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, y Procuraduría General de la Nación).
- Construcción de una campaña pedagógica sobre el PNB y el Mecanismo de Evaluación. (UBPD, 2023c)

Teniendo en cuenta la importancia que tendrá este mecanismo para la identificación de logros, oportunidades de mejora, fortalezas y dificultades en la implementación del PNB, se hace un llamado para agilizar la conformación del Mecanismo de Evaluación, y así avanzar rápidamente en la definición de la metodología que utilizará para cumplir con su misión de evaluar los resultados del PNB.

Asimismo, se considera valioso que los resultados del análisis que realice el Mecanismo de Evaluación para la vigencia 2023 sean socializados con las entidades que conformen el Sistema Nacional de Búsqueda, de forma que los logros, dificultades y oportunidades detectadas, sean consideradas en el proceso de formulación de la política pública integral en materia de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.

Respecto de los avances en la implementación de la segunda parte del PNB, la UBPD indicó que la priorización estratégica y territorial definió 130 actividades claves a desarrollar a corto y mediano plazo²⁹⁰, la implementación de cerca del 75 % de ellas, está a cargo de la UBPD. De las actividades a ser implementadas en el corto plazo y que están a cargo de la UBPD, para el 31 de marzo de 2023 se tiene que:

- Las 69 actividades responden a 31 líneas de acción de la priorización técnica y territorial del PNB.
- Las 31 líneas de acción a las cuales se vinculan estas actividades, se relacionan con 16 de las 18 prioridades estratégicas definidas en el PNB²⁹¹.
- La prioridad estratégica que tiene un mayor número de líneas de acción y consecuentemente actividades, se vincula al fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de identificación de cuerpos recuperados no identificados.
- 56 actividades no registran avances, pues se llevarán a cabo entre abril y diciembre de 2023.

En cuanto a los Planes Regionales de Búsqueda (PRB), definidos por la UBPD como aquellos que “orientan la implementación sistemática, participativa y coordinada de las estrategias de búsqueda en los territorios, en el marco de las prioridades definidas en el plan nacional” (UBPD, 2022b), se encontró que para el periodo de análisis fueron aprobados siete PRB. Es decir que, la UBPD contaba con 29 PRB aprobados. Adicionalmente, la UBPD reportó que, al 31 de marzo de 2023, 31 PRB se encontraban en formulación²⁹², es decir, 21 más a los reportados en dicha etapa a marzo de 2022.

²⁹⁰ El corto plazo aborda la vigencia 2023 y el mediano plazo contempla el periodo entre 2024 y 2030.

²⁹¹ Las prioridades que no cuentan con actividades a cargo de la UBPD para realizarse en el corto plazo son: I) Fortalecer las capacidades del recurso humano del país en materia forense y II) Contar con una estrategia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas pertenecientes a los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, tomando en cuenta, en caso que se cierre con éxito la etapa de protocolización, el Protocolo de Relacionamento convenido en la consulta previa.

²⁹² Los PRB que se encuentran en formulación son Sabana; Occidente de Cundinamarca; Medio Putumayo; Norte de Casanare y sabanas de Arauca; Bajo Cauca; San Jorge; Eje Bananero; Sur de Urabá; Bajo Atrato; Cordillera Oriental; Sabanas, Mojana y San Jorge; Del Ariguaní al Río Magdalena; De la Alta Guajira al Norte del Magdalena; Atlántico – Río Magdalena; Sur de la Guajira – Norte del Cesar; Oriente del Valle del Cauca; Norte del Valle del Cauca; Área Metropolitana Cali; San Juan; Pacífico Norte; Baudó; Regional de Búsqueda CRIC; Centro Antioquia con sus respectivos capítulos: Valle de Aburrá, Suroeste -Occidente, Norte - nordeste; Sabanas de Casanare; Norte de

De cara a la formulación de los PRB, la UBPD elaboró en 2022 el documento de “Criterios de aprobación y seguimiento a la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda”, que contiene una serie de criterios de forma y de fondo con base en los cuales el Comité de Aprobación y Seguimiento a la implementación de los PRB de la UBPD realiza el análisis, aprobación y seguimiento de los mismos. De acuerdo con lo anterior, los elementos mínimos que deben contener los PRB son:

- Cobertura territorial del PRB.
- Definición del universo de PDD.
- Quiénes están buscando a las PDD.
- Ciclos del conflicto y la desaparición.
- Balance inicial sobre cuerpos no identificados y cuerpos no reclamados.
- Sitios de interés forense.
- Medidas cautelares y macrocasos de la JEP.
- Líneas de investigación.
- Con quiénes se hace la búsqueda en la región.
- Estrategias de investigación.
- Planteamiento inicial del Plan Operativo.
- Criterios de priorización y resultados esperados del PRB (UBPD, 2022a).

Si bien la UBPD manifestó en su respuesta a la recomendación realizada en el Cuarto Informe, que la implementación de los PRB no se puede llevar a cabo de manera uniforme puesto que obedece a “las dinámicas territoriales y son resultado del avance en el proceso de investigación humanitaria”, se considera que la definición del documento de criterios representa un avance en el propósito de homogenización de los PRB y unificación de su metodología de formulación, lo cual facilitará la medición de los avances de los PRB de manera más específica (Procuraduría, 2022c), aun a pesar de las diferencias que existan entre unos y otros.

Frente a los 29 PRB que se encuentran en implementación, la UBPD reportó que estos tienen cobertura en 395 municipios del país, asocian a 59.455 personas

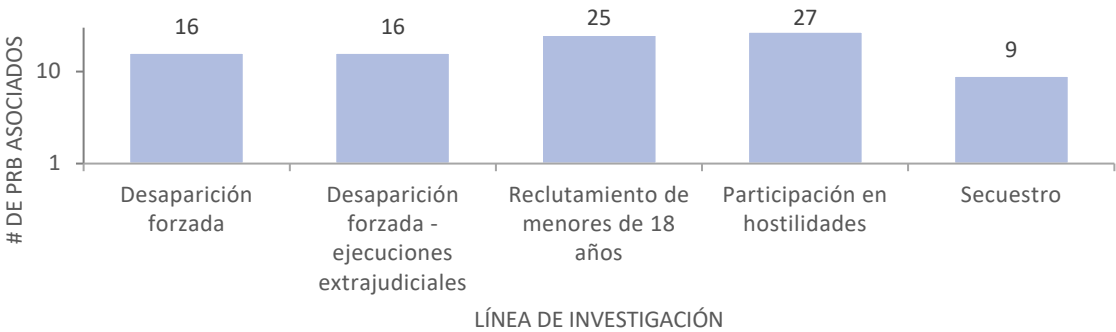
Casanare y Sabanas de Arauca; Magdalena Medio Puerto; Magdalena Medio Norte; Barranca Región; Carare Opón; Sur del Guaviare, y Sur del Meta. Es menester aclarar que, si bien la entidad reportó que contaba con 32 PRB en etapa de formulación, en el listado se encontraron solamente los 31 PRB mencionados previamente.

dadas por desaparecidas²⁹³ y a 11.950 personas que buscan, como se detalla en el Anexo No. 3.

Con respecto a la información presentada en el Cuarto Informe, existe un aumento significativo en el número de personas que buscan, así como en el número de personas dadas por desaparecidas asociadas a los PRB, el cual es más representativo frente al universo de personas dadas por desaparecidas. Sumado a lo anterior, se observa una disminución significativa de la brecha entre el número de personas dadas por desaparecidas y el número de personas que las buscan²⁹⁴, aunque se mantiene una diferencia significativa entre quienes buscan y quienes son buscados.

Adicionalmente, se destaca la estandarización de las líneas de investigación de los PRB realizada por la UBPD, con base en lo cual se determinó que aquellas con mayor presencia en los PRB son las de participación en hostilidades y reclutamiento de menores de 18 años, desaparición forzada, desaparición forzada – ejecuciones extrajudiciales y secuestro; como se observa en la gráfica a continuación:

Gráfica 14. Líneas de investigación de los PRB en implementación



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la UBPD, (2023c).

La identificación de líneas de investigación relacionadas con otras violaciones de derechos humanos coincide con el informe presentado por la CEV en donde se afirma que “la desaparición forzada es una violación de derechos humanos entrelazada con otras violaciones, especialmente la detención arbitraria y la tortura” (CEV, 2022b). De acuerdo con la CEV, la desaparición forzada se encadenó al

²⁹³ Este dato corresponde a la suma de los valores correspondientes a la cantidad de personas dadas por desaparecidas en el registro de solicitudes de búsqueda y la cantidad de personas dadas por desaparecidas en el universo versión 3.

²⁹⁴ En el Cuarto Informe el número de PDD asociadas a los PRB era de 29.763, mientras que el de personas que buscan fue de 2.480.

reclutamiento, homicidio, violación, tortura y secuestro (CEV, 2022b), algunos de ellos reflejados en las líneas de investigación identificadas por la UBPD en los PRB.

Respecto de las prospecciones, acciones de recuperación y los cuerpos recuperados, la UBPD informó que, en la vigencia 2022 y hasta el 30 de abril de 2023²⁹⁵, se realizaron 245 procedimientos de prospección, 625 acciones humanitarias de recuperación y se recuperaron 427 cuerpos en el marco de los Planes Regionales de Búsqueda en implementación y formulación, el Plan Nacional de Búsqueda, así como en el marco de medidas cautelares de la JEP, como se puede ver en el Anexo No 4

De lo anterior se desprende que hubo un aumento en el número de procedimientos de prospección, acciones humanitarias de búsqueda y, consecuentemente, en el número de cuerpos recuperados por la UBPD, respecto al periodo de análisis del Cuarto Informe. Lo anterior da cuenta de un avance en el estado de implementación de los PRB, sin embargo, cabe mencionar que la UBPD no reportó la realización de procedimientos de prospección ni de acciones humanitarias de recuperación en el marco de seis PRB²⁹⁶.

Al indagar sobre los principales avances y dificultades en la implementación de los PRB, la UBPD manifestó que los avances se relacionan con:

- Los planes operativos de los PRB han facilitado la participación de personas buscadoras, organizaciones, comunidades, plataformas, cooperación e institucionalidad en la definición de actividades que dinamicen el proceso de búsqueda.
- Los PRB incluyen actividades estratégicas de cara a la recolección de información, sitios de interés forense, impulso a la identificación y de articulación con actores presentes en el territorio, ya sean aportantes de información, personas buscadoras y organizaciones que las acompañan.
- Los PRB han generado reflexiones sobre la participación de las personas buscadoras, organizaciones, colectivos, plataformas y movimientos, de manera que sus conocimientos y saberes enriquezcan el proceso de búsqueda (UBPD, 2023c).

²⁹⁵ Debido al periodo de la información que se presentará a continuación, los datos no coinciden con los presentados en la sección denominada “Resultados en cuanto a la búsqueda, la localización, el reencuentro o la entrega digna de cuerpos”.

²⁹⁶ Los PRB en donde no se llevaron a cabo las acciones en mención fueron: Centro del Cauca, Sur de Nariño y Frontera, Valle del Patía y Macizo Colombiano, Sur Oriente de Cundinamarca y Bogotá, Valle del Magdalena y Nevados, y Canal del Dique y Norte de Bolívar.

En materia de dificultades, la UBPD mencionó:

- Acceso a la información y a los territorios en donde tienen cobertura los PRB.
- Consolidación y fortalecimiento de una estrategia de identificación de cadáveres en condición de no identificados, aumento de los perfiles genéticos, protección de cuerpos no identificados y cuerpos identificados no reclamados.
- Definición de acuerdos y mecanismos de búsqueda en zonas de frontera.
- Comprensión del carácter humanitario y extrajudicial de la UBPD por parte de organismos consultivos, entes de control y espacios de participación de víctimas a nivel territorial.
- Avance en la reglamentación e implementación del Sistema Nacional de Búsqueda (UBPD, 2023c).

Varias de dichas dificultades tienen como base el relacionamiento y articulación interinstitucional. Para ello, se hace necesario que la UBPD fortalezca su relacionamiento con las entidades con las cuales se pueden solventar estas dificultades. A propósito de la última, el artículo 198 del Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para su abordaje.

Como es sabido, en enero de 2024 tendrá lugar el cambio en los gobiernos locales y regionales, por lo que es menester que la UBPD defina lineamientos claros sobre la información del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, para que sea incluida por los mandatarios salientes en sus informes de gestión y en los procesos de empalme; igualmente, debe definir los lineamientos para la incorporación del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas – de acuerdo con las competencias territoriales – en los nuevos planes de desarrollo territoriales.

De igual modo, es importante que la UBPD se articule con el DNP y Función Pública para la socialización de estos lineamientos, tanto con las entidades territoriales salientes como con las entrantes.

Coordinación interinstitucional para la orientación y atención psicosocial

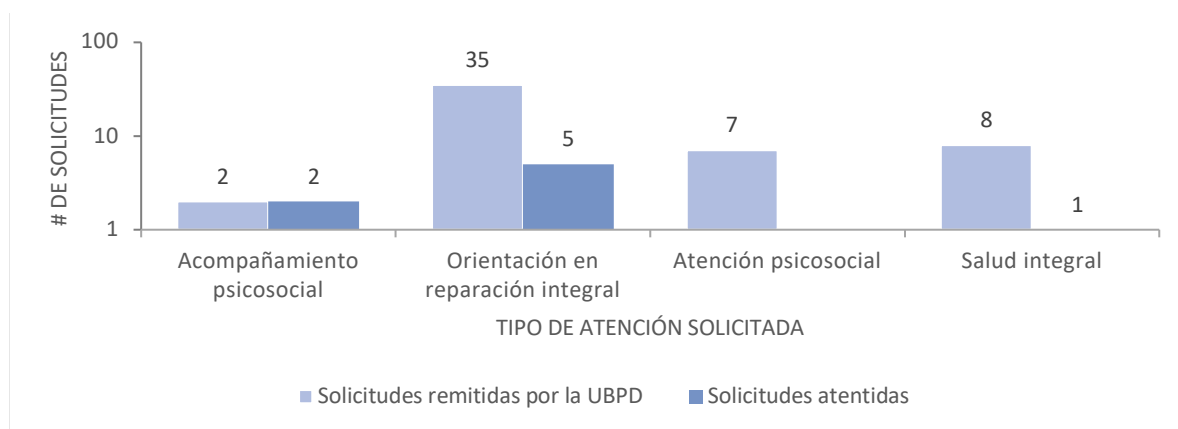
La UBPD tiene la responsabilidad de promover la coordinación interinstitucional para que las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas reciban orientación y atención psicosocial, en cumplimiento de las disposiciones del artículo quinto del Decreto Ley 589 de 2017. Al respecto, la UBPD reportó avances en la articulación con las entidades competentes a través de protocolos de

relacionamiento con la UARIV y el MinSalud²⁹⁷, mediante los cuales se formalizan compromisos adquiridos entre las entidades para facilitar el acompañamiento y atención psicosocial, el acceso a salud integral y la orientación sobre el proceso de reparación integral a las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD, 2023c).

Con el fin de promover esta atención a las y los familiares de PDD, se conformó una mesa tripartita en donde estas entidades generan acuerdos para facilitar el acceso a orientación, atención psicosocial y/o salud, así como para garantizar el acompañamiento de profesionales expertos en estos temas en los actos de entrega digna y reencuentros. Dicha mesa sesionó cuatro veces²⁹⁸ en el periodo analizado, en donde, además, se hizo seguimiento a los compromisos acordados.

A continuación, se presenta el balance de solicitudes remitidas por la UBPD y las atendidas por la UARIV y el MinSalud durante 2022 y en el primer trimestre de 2023:

Gráfica 15. Solicitudes remitidas vs solicitudes atendidas



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la UBPD, (2023c).

Respecto de los datos presentados previamente, la UBPD aclara que “las cifras de las solicitudes atendidas, se refieren a las personas que han accedido efectivamente a los programas de las entidades en mención y, que han culminado el proceso de atención respectivo (...) es pertinente señalar que, en algunos casos,

²⁹⁷ El protocolo de relacionamiento con la UARIV se suscribió en febrero de 2023, mientras que el del MinSalud se encuentra en concertación.

²⁹⁸ Se realizaron tres sesiones durante 2022 y una sesión en marzo de 2023.

las personas interesadas en la búsqueda ya se encuentran en proceso de atención o, en otros casos, se tienen problemas de contacto con ellas” (UBPD, 2023c).

No obstante, se observa que las derivaciones realizadas por la UBPD no se traducen efectivamente en atenciones por parte del MinSalud y la UARIV; particularmente las solicitudes de atención psicosocial y de orientación sobre el proceso de reparación integral presentan las menores cifras de atención versus lo solicitado. En este sentido, se hace un llamado a la UARIV y al MinSalud a atender oportunamente estas solicitudes para brindar acceso a los familiares de las PDD, a la atención y/o acompañamiento psicosocial, orientación y salud integral. En caso de que las personas ya se encuentren en proceso de atención, así se debe evidenciar en el correspondiente seguimiento.

Adicionalmente, entendiendo que el protocolo de relacionamiento formalizará los acuerdos entre el MinSalud y la UBPD, es urgente que se suscriba lo antes posible, para facilitar los mecanismos de articulación que generen un acceso efectivo de las y los familiares de las PDD a atención psicosocial y salud.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Frente al Plan de Acción Institucional 2022, la UBPD reportó un cumplimiento de las metas del 89 % de los indicadores. Para 2023 la entidad definió seis estrategias, 20 resultados, 13 respuestas, 121 actividades y 30 indicadores con igual número de metas. En el primer trimestre de 2023 la entidad reportó que el 88 % de los indicadores cumplieron con las metas previstas para dicho periodo.
- Puntualmente en lo que tiene que ver con las labores de búsqueda, localización, identificación, recuperación, reencuentro y entrega digna, en el periodo de análisis: I) se contactaron y tomaron muestras a siete personas dadas por desaparecidas; II) se realizaron 45 entregas dignas; III) se propiciaron cinco reencuentros de personas encontradas con vida y sus familiares; IV) se intervinieron 682 lugares, se realizaron 181 prospecciones, 580 acciones de recuperación y se recuperaron 382 cuerpos de personas presuntamente dadas por desaparecidas; y, V) se recibieron 16 informes periciales de cuerpos identificados por parte del INMLCF.
- Si bien se identifican avances significativos en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, se considera necesario aunar esfuerzos interinstitucionales que permitan dar una respuesta a las y los familiares de los más de cien mil personas dadas por desaparecidas en el marco y con ocasión del conflicto armado. A propósito de ello, la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas representa

una oportunidad, sin embargo, es esencial que su construcción parta de los avances de la UBPD y del proceso de búsqueda que en general se ha llevado a cabo.

- La participación de las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas es fundamental en el proceso de búsqueda, en este sentido, la UBPD ha desarrollado varias actividades para garantizar este derecho. Como resultados son de anotar los siguientes: I) realización de 662 espacios de relacionamiento con organizaciones de la población civil; II) participación de 4.982 personas buscadoras en diálogos, asesorías, orientación y fortalecimiento en el desarrollo del proceso de búsqueda; y, III) participación de 12.241 personas buscadoras en el proceso de búsqueda.
- De otro lado, la UBPD aprobó la ruta de participación en el marco de los PRB.B La ruta definió cinco momentos estratégicos para la participación: I) apropiación de la ruta; II) reconocimiento y planeación de la búsqueda; III) implementación de la búsqueda; IV) balance y actualización de la búsqueda; y, V) estrategia comunicativa transversal. Se considera que un factor para el éxito de la ruta será que la UBPD brinde respuesta permanente a las recomendaciones que realicen tanto las víctimas como sus organizaciones.
- A pesar de haber acogido la recomendación realizada por la Procuraduría en el Cuarto Informe, de avanzar en la creación de la herramienta mediante la cual se entregarán reportes a las personas buscadoras, a la fecha de cierre de este Informe, no se encontraba disponible la funcionalidad del Sistema de Información Busquemos, que permitirá dar a conocer las actividades emprendidas en las fases del proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.
- La UBPD ha identificado que las situaciones de seguridad en los territorios y la calidad de la conectividad de quienes habitan en zonas rurales dispersas, limitan la participación en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.
- El Consejo Asesor de la UBPD sesionó seis veces en el periodo analizado, su plan de trabajo se integró por 21 actividades, de las cuales el 28 % no registraron avance o quedaron pendientes de realizarse. Dichas actividades se relacionan con la asesoría a la UBPD en la construcción de los PRB y apoyo del fortalecimiento de organizaciones priorizadas que facilitan la búsqueda.

- El universo de personas dadas por desaparecidas, a la fecha de corte del presente Informe, se estimaba en 104.537 personas²⁹⁹. Esta estimación disminuye la brecha entre los datos presentados por la CEV en su Informe Final, y los presentados en el Cuarto Informe de la Procuraduría. Sin embargo, la CEV afirma que existe un subregistro, ya que considera que el universo de personas dadas por desaparecidas puede ser superior a 210.000 víctimas.
- La UBPD reportó que el capítulo especial sobre personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado del Registro Nacional de Desaparecidos se encuentra en un 100 % de implementación, no obstante, está pendiente finalizar la fase de estabilización.
- En relación con el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNFCIS), la UBPD reportó la incorporación de 7.685 sitios, 731 de ellos confirmados, 262 presuntos, 6.509 referidos y 183 descartados. No obstante, se registraron retos en su funcionamiento vinculados a la calidad de la información y el acceso a fuentes de información secundaria. Frente a esto último, la UBPD señaló dificultades en obtener respuesta a los requerimientos de información que ha elevado, sobre lugares donde se presume la ubicación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas.
- En junio de 2022 la UBPD presentó la segunda parte del PNB, que corresponde a su priorización estratégica y territorial, allí se definen 18 prioridades estratégicas, 44 líneas de acción, 130 actividades y 11 resultados. También incluye la priorización territorial, determina aspectos relacionados con su seguimiento, monitoreo y evaluación, y el presupuesto requerido para su implementación.
- La UBPD concentra cerca del 75 % de las actividades de la segunda parte del PNB. Si bien se entiende que exista una alta concentración de actividades en esta entidad, en razón a su rol de dirigir, coordinar y contribuir a la implementación del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, es importante que la implementación de las actividades del PNB refleje también las responsabilidades que las demás entidades nacionales tienen en el proceso de búsqueda.
- La segunda parte del PNB, con base en los ejes definidos en la primera parte del PNB, contempla 18 prioridades estratégicas y 44 líneas de acción. Si bien se incluyen prioridades y líneas de acción correspondientes a los enfoques de género y étnico, no se identifica lo mismo para el enfoque diferencial,

²⁹⁹ Para la fecha de radicación del presente Informe el universo de personas dadas por desaparecidas se estimaba en 103.955 personas.

específicamente en el caso de adultos mayores y personas con discapacidad. El eje que concentra un mayor número de líneas de acción es el de prospección, identificación y localización.

- La segunda parte del PNB prioriza 34 regiones, 57 subregiones y 568 municipios, como resultado de la definición de cinco variables y el análisis de la experiencia y resultados de las acciones desarrolladas por la UBPD en el territorio.
- De acuerdo con el análisis realizado, que resulta ser una aproximación, pues no se contó con el listado de municipios que tienen cobertura en cada PRB, se identificó que aproximadamente el 71 % de las subregiones priorizadas en la segunda parte del PNB cuentan con un PRB en formulación o implementación.
- Para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la priorización estratégica y territorial del PNB, a través de la Resolución 107 de 2023, se adoptó el mecanismo de evaluación, con la misión de realizar un análisis anual sobre el cumplimiento de las metas propuestas en el tiempo esperado y en la calidad y cantidad prevista.
- Para la fecha de corte del presente Informe, fueron aprobados siete PRB, es decir que la UBPD contaba con 29 PRB aprobados. De otro lado, la UBPD reportó que -al 31 de marzo de 2023- 31 PRB se encontraban en formulación, 21 más a los reportados en dicha etapa en marzo de 2022.
- En 2022, la UBPD elaboró el documento de “Criterios de aprobación y seguimiento a la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda”, en donde se establecen los elementos mínimos que deben contener los PRB. La definición de estos criterios se consideran un avance en la homogenización de los PRB y la unificación de su metodología de formulación.
- Los 29 PRB que se encuentran en implementación tienen cobertura en 395 municipios, asocian a 59.455 personas dadas por desaparecidas y a 11.950 personas que buscan. Las líneas de investigación más frecuentes son participación en hostilidades y reclutamiento de menores de 18 años. Respecto al Cuarto Informe, se presentó un aumento significativo en el número de personas que buscan, así como en el número de personas dadas por desaparecidas, asociadas a los PRB.
- Durante 2022 y hasta el 30 de abril de 2023, la UBPD informó que se realizaron 245 procedimientos de prospección, 625 acciones humanitarias de recuperación y 427 cuerpos fueron recuperados. Respecto al Cuarto Informe, se encuentra un aumento en el número de procedimientos de prospección, acciones humanitarias de búsqueda y cuerpos recuperados por la UBPD. Sin embargo, no se reportó información respecto a seis PRB (Centro del Cauca,

Sur de Nariño y Frontera, Valle del Patía y Macizo Colombiano, Sur Oriente de Cundinamarca y Bogotá, Valle del Magdalena y Nevados, y Canal del Dique y Norte de Bolívar).

- En cumplimiento del deber que le asiste a la UBPD para que las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas reciban orientación y atención psicosocial, la entidad reportó avances en los protocolos de relacionamiento con la UARIV y el MinSalud. El protocolo con la UARIV ya está suscrito, mientras que el correspondiente al MinSalud está en proceso de concertación.
- Frente a los traslados de las solicitudes de atención derivados por la UBPD a la UARIV y al MinSalud, con base en los datos reportados, se observa que estas no se traducen efectivamente en atenciones por parte del MinSalud y la UARIV, en especial aquellas vinculadas a atención psicosocial y orientación sobre el proceso de reparación integral.

Recomendaciones

Al Ministerio de Justicia y el Derecho y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

- I. Tomar como base el Plan Nacional de Búsqueda (PNB) y su priorización estratégica y territorial, en el proceso de diseño del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
- II. Garantizar la participación de las organizaciones de mujeres y personas buscadoras, además de las organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en el tema, en el proceso de formulación de la política pública integral en materia de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

- III. Aunar esfuerzos con las demás entidades competentes en el proceso de búsqueda, para ofrecer respuestas a las víctimas que permitan avanzar en la satisfacción de su derecho a la verdad.
- IV. Socializar la Ruta de Participación en el marco de los PRB y la “Estrategia de participación e incorporación de los enfoques diferenciales, étnicos y de género, en la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en el marco de los planes regionales de búsqueda”, con las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos, plataformas y comunidades, en los lugares en donde los PRB se encuentran en implementación y/o en formulación.
- V. Socializar continuamente con las y los funcionarios de la entidad los lineamientos contenidos en el documento “Orientaciones para el relacionamiento de la UBPD con organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas”.

- VI. Finalizar lo más pronto posible el proceso de implementación y estabilización de la funcionalidad del Sistema de Información Busquemos, que permitirá la consulta sobre el proceso de búsqueda, y, una vez se encuentre en funcionamiento, difundirla amplia y pedagógicamente con las víctimas, organizaciones, colectivos, movimientos y plataformas.
- VII. Continuar con la identificación e implementación de mecanismos alternativos que tiendan a garantizar la participación de las personas buscadoras, que se ven afectadas por la situación de seguridad y conectividad en los territorios.
- VIII. Continuar desarrollando acciones para consolidar el universo de personas dadas por desaparecidas con ocasión y en el marco del conflicto armado.
- IX. Socializar el RNFCIS y promover el acceso a información disponible, en las acciones de pedagogía que se adelanten con entidades territoriales, especialmente con los nuevos mandatarios locales y regionales que se posesionarán en enero de 2024.
- X. Socializar las metodologías de levantamiento de la información con los actores pertinentes, de manera que se cumpla con los requisitos para ingresar al RNFCIS.
- XI. Revisar si las actividades planteadas en la segunda parte del PNB reflejan el conjunto de responsabilidades asignadas a las demás entidades del nivel nacional que tienen competencia en el proceso de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.
- XII. Adelantar las gestiones necesarias para la formulación de los PRB, correspondientes a las subregiones priorizadas en la segunda parte del PNB, que no cuentan con un PRB asociado.
- XIII. Identificar si se cuenta con información suficiente para realizar un mayor despliegue territorial en el departamento del Valle del Cauca y, en caso positivo, avanzar en la formulación de los PRB que correspondan.
- XIV. Agilizar la conformación del Mecanismo de Evaluación del PNB y, asimismo, avanzar en la definición de la metodología que utilizará para cumplir con su misión.
- XV. Socializar con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Búsqueda los logros, dificultades y oportunidades que el Mecanismo de Evaluación del PNB identifique en su implementación durante la vigencia 2023.
- XVI. Definir lineamientos claros sobre la información del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, que deberán incluir los alcaldes y gobernadores salientes en sus informes de gestión y en los procesos de empalme. Asimismo, definir los lineamientos para la incorporación del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas – de acuerdo con las competencias territoriales – en los nuevos planes de desarrollo territoriales.

- XVII. Articular con el DNP y Función Pública para la socialización de los lineamientos sobre la incorporación del proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en los informes de gestión, procesos de empalme y planes de desarrollo territoriales.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

- XVIII. Avanzar en un plan de trabajo que aborde las dificultades identificadas en el proceso de definición del capítulo especial y, adicionalmente, finalizar la fase de estabilización del mismo.

Al Ministerio de Salud y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- XIX. Atender oportunamente las solicitudes derivadas por la UBPD a través de las cuales se brinde acceso a los familiares de las PDD a la atención y/o acompañamiento psicosocial, orientación y salud integral.

Al Ministerio de Salud y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

- XX. Suscribir lo antes posible el protocolo de relacionamiento para facilitar un acceso efectivo de las y los familiares de las PDD a atención psicosocial y salud.

Jurisdicción Especial para la Paz

Entre los principios que sirvieron de base para los acuerdos centrales del Sistema Integral para la Paz (SIP) se destacan: I) el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos con derechos; II) el reconocimiento de responsabilidad; III) la satisfacción de los derechos de las víctimas; IV) la participación de las víctimas; V) el esclarecimiento de la verdad; VI) la reparación a las víctimas; VII) las garantías de protección y seguridad; VIII) las garantías de no repetición; y, IX) el principio de reconciliación. Estos principios reflejan el compromiso del Estado con las víctimas y orientan las medidas para la satisfacción integral de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es el componente judicial del Sistema Integral para la Paz³⁰⁰, cuya finalidad es conocer de manera preferente y exclusiva las conductas cometidas con ocasión directa o indirecta al conflicto armado interno, y en especial aquellas que se constituyen como graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) o violaciones a los Derechos Humanos (DDHH). Lo anterior, en un marco temporal, personal y material estricto (Congreso de la República, 2017a), pero también, a partir de una vigencia definida, donde dicha jurisdicción no podrá exceder un periodo de funcionamiento de 10 años contados a partir de su entrada efectiva como parte del principio de la estricta temporalidad³⁰¹.

³⁰⁰ Anteriormente conocido como Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

³⁰¹ Frente a la Estricta Temporalidad, este se ha entendido como en mandato constitucional por medio del cual el componente judicial del Sistema Integral para la Paz tiene un periodo de vigencia definido y perentorio, dado su carácter transicional. Al respecto, indicó la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz: “*El principio de estricta temporalidad es un mandato constitucional que debe ser observado a fondo por cada Sala o Sección de la JEP, y permea integralmente sus procedimientos. La JEP tiene un plazo perentorio de existencia ya definido. La demanda y oferta de justicia, verdad, reparación y no repetición, operada a través de los mecanismos especiales de la JEP, solo tienen una única oportunidad de ejercicio histórico y no podrá repetirse ni prorrogarse. Por ello, los jueces, justiciables, víctimas e intervinientes en esta Jurisdicción están sujetos a introducir, validar y privilegiar prácticas que, más allá de los requerimientos tradicionales de la economía procesal, permitan en el menor tiempo agotar las finalidades superiores de la justicia transicional. [...] Ver: Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal Especial para la Paz, Sección de Apelación, Sentencia Interpretativa TP-SA-SENIT 1 de 2019, reiterando lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018.*”

Es de anotar que, la Corte Constitucional validó la participación de la Procuraduría dentro de las instancias de la JEP³⁰². De allí, se deriva el mandato de intervención del Ministerio Público en garantía de los derechos de las víctimas, de los comparecientes y el orden jurídico; además que, su intervención dentro del esquema judicial responde al principio de separación de poderes, y frenos y contrapesos propio de un Estado de Derecho³⁰³ de conformidad con el artículo 12 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017³⁰⁴ y el artículo 77 de la Ley 1957 de 2019³⁰⁵.

En el PMI se estableció el indicador “JEP creada y puesta en marcha” (E.338), que, si bien su finalización fue prevista para 2018, en el presente acápite se presentan los principales avances y retos relacionados con la puesta en marcha, funcionamiento y estado procesal de la JEP, durante el periodo de análisis del presente Informe.

³⁰² En tal sentido, manifiesta la Corte Constitucional de Colombia: “*El modelo de intervención de la Procuraduría General de la Nación en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz debilita el sistema de frenos y contrapesos, y por esta vía introduce una limitación desproporcionada a los principios, valores y derechos a los que atiende la intervención de dicho organismo de control en los procesos jurisdiccionales, especialmente en lo que toca a los derechos de las víctimas. Ello, en la medida en que el inciso segundo del artículo transitorio 12 condiciona la intervención de este organismo en los trámites que se surten en la Jurisdicción Especial para la Paz, a que alguno de los magistrados de dicha jurisdicción así lo solicite. De este modo, aunque el Acto Legislativo 01 de 2017 mantiene nominalmente la potestad de intervención prevista en el artículo 277.7 de la Carta Política en los trámites y procedimientos de la JEP, la circunstancia de que dicha mediación se supedita a la propia voluntad de los miembros de la instancia controlada anula la eficacia de dicho mecanismo, y vacía de contenido las competencias constitucionales de esta agencia estatal.*” Ver: Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena, Sentencia C-674 de 14 de noviembre de 2017. M.P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.

³⁰³ Al respecto indica el artículo 77 de la LEAJEP: “**ARTÍCULO 77. INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.** El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, podrá intervenir en las actuaciones y los procesos que se surtan en la JEP, de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, en defensa de los derechos de las víctimas y el orden jurídico. La ley establecerá la estructura y los recursos requeridos para que la Procuraduría General de la Nación cumpla con lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2017 y la presente ley.”

³⁰⁴ “**ARTÍCULO TRANSITORIO 12. PROCEDIMIENTO Y REGLAMENTO.** [...] El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, podrá intervenir en las diligencias que el magistrado establezca, para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan ante la Jurisdicción Especial para la Paz”.

³⁰⁵ “**ARTÍCULO 77. INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.** El Procurador General de la Nación, por sí o por sus delegados y agentes, podrá intervenir en las actuaciones y los procesos que se surtan en la JEP, de conformidad con el artículo 277 de la Constitución Política, en defensa de los derechos de las víctimas y el orden jurídico. La ley establecerá la estructura y los recursos requeridos para que la Procuraduría General de la Nación cumpla con lo establecido en el Acto Legislativo No. 01 de 2017 y la presente ley”.

En consideración a los retos que representa este indicador en la materialización de las finalidades propias del SIP, se hace necesario analizar el estado de avance de la jurisdicción, que de acuerdo con el Acto Legislativo No. 01 de 2017, busca satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y, adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno, aspectos que deben entenderse en el contexto y vigencia temporal aludidas (Congreso de la República, 2017a).

En razón de la multiplicidad de aspectos que son de competencia de la JEP, el presente acápite se dividirá en seis secciones: I) desarrollo organizativo de la JEP; II) estado de avances procesales en los macrocasos; III) participación de las víctimas; IV) medidas cautelares y de protección; V) el régimen de condicionalidad; y, VI) acciones reparadoras-restauradoras y los Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR). Se finalizará con la presentación de las conclusiones y recomendaciones producto del análisis realizado.

Estado de implementación

Desarrollo organizativo de la JEP

En cuanto al desarrollo y estado organizativo de la JEP, es preciso resaltar que la planta y esquema de funcionamiento de la jurisdicción ha tenido importantes modificaciones dentro del periodo analizado.

Durante sus seis años de vigencia, tanto el Órgano de Gobierno (OG) como la Sala Plena de la JEP, han adoptado una serie de instrumentos jurídicos para facilitar el funcionamiento de las Salas y Secciones y hacer más eficiente el desarrollo de la práctica judicial; en lo que es de resaltar los acuerdos de movilidad vertical y horizontal donde, magistrados y magistradas tanto titulares como auxiliares y/o los profesionales de los despachos, acuden a prestar apoyos transitorios a otros despachos de igual o inferior jerarquía³⁰⁶.

De igual manera, se encuentran las designaciones de relatoría dentro de la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR), para efectos de adelantar la instrucción de nuevos macrocasos. Estas designaciones permiten a uno o varios despachos, titulares o en movilidad, adelantar las correspondientes investigaciones;

³⁰⁶ La lista de movilizaciones verticales y horizontales definidas por el Órgano de Gobierno se pueden consultar en: https://www.jep.gov.co/Paginas/Normativa_/Organo-de-Gobierno-n.aspx

lo que posibilita entre otras cosas, la conformación de subsalas especiales temáticas. Según el Acuerdo No. 002 de 4 de mayo de 2022 de la SRVR, se conformaron las siguiente subsalas para la instrucción de los macrocasos:

Tabla 63. Subsala de la SRVR³⁰⁷

Subsala	Asunto	Composición	Despacho coordinador
A	Macrocaso No. 01 – Retenciones ilegales realizadas por parte de las FARC-EP. Secuestro	Julieta Lemaitre Lily Rueda Belkis Izquierdo	Julieta Lemaitre
B	Macrocaso No. 02 – Asuntos y crímenes relacionados con FARC-EP	Nadiezdha Henríquez Belkis Izquierdo Julieta Lemaitre	Belkis Izquierdo
C	Macrocaso No. 02 – Asuntos y crímenes relacionados con Fuerza Pública y Terceros	Nadiezdha Henríquez Belkis Izquierdo Catalina Díaz Gómez	Belkis Izquierdo
D	Macrocaso No. 03 – “Falsos Positivos”	Catalina Díaz Nadiezdha Henríquez Oscar Parra	Oscar Parra
E	Macrocaso No. 04 - Asuntos y crímenes relacionados con FARC-EP	Nadiezdha Henríquez Belkis Izquierdo Lily Rueda	Nadiezdha Henríquez
F	Macrocaso No. 04 - Asuntos y crímenes con Fuerza Pública y Terceros	Nadiezdha Henríquez Belkis Izquierdo Oscar Parra	Nadiezdha Henríquez
G	Macrocaso No. 05 - Asuntos y crímenes relacionados con FARC-EP	Julieta Lemaitre Nadiezdha Henríquez Belkis izquierdo	Belkis Izquierdo
H	Macrocaso No. 05 - Asuntos y crímenes con Fuerza Pública y Terceros	Nadiezdha Henríquez Belkis Izquierdo Catalina Díaz	Belkis Izquierdo
I	Macrocaso No. 06 – Victimización de miembros de la UP.	Catalina Díaz Oscar Parra Nadiezdha Henríquez	Catalina Díaz
J	Macrocaso No. 07 - Asuntos y crímenes relacionados con FARC-EP	Julieta Lemaitre Lily Rueda Belkis Izquierdo	Lily Rueda

³⁰⁷ Con corte al 4 de mayo de 2022.

Subsala	Asunto	Composición	Despacho coordinador
K	Macrocaso No. 07 - Asuntos y crímenes con Fuerza Pública y Terceros	Lily Rueda Catalina Díaz Oscar Parra	Lily Rueda
L	Macrocaso No. 08 – Crímenes no amniables cometidos por la Fuerza Pública, Agentes del Estado en asocio con grupos Paramilitares.	Catalina Díaz Oscar Parra Nadiezsha Henríquez	Catalina Díaz
M	Macrocaso No. 09 - Asuntos y crímenes relacionados con FARC-EP	Belkis Izquierdo Nadiezsha Henríquez Julieta Lemaitre	Belkis Izquierdo
N	Macrocaso No. 09 - Asuntos y crímenes con Fuerza Pública y Terceros	Belkis Izquierdo Nadiezsha Henríquez Catalina Díaz	Nadiezsha Henríquez
O	Macrocaso No. 10 – Crímenes no amniables cometidos por las FARC-EP	Julieta Lemaitre Lily Rueda Belkis Izquierdo	Julieta Lemaitre

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la JEP, (2022a).

Esta división temática por subsalas de la SRVR, se complementa con los apoyos transitorios de movilidad horizontal y vertical referidos por el Órgano de Gobierno.

En la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) fue creada una subdivisión de similares características, con tres subsalas especiales de conocimiento y decisión tendientes al análisis de la definición de la situación jurídica definitiva de integrantes de la fuerza pública que se encuentran en selección negativa por parte de la SRVR (JEP, 2023o):

Tabla 64. Subsalas especiales de conocimiento y decisión de la SDSJ en materia de fuerza pública para comparecientes en selección negativa

Nombre de la subsala	Casos de conocimiento	Composición
Costa caribe	Selección Negativa del Auto OPV No. 029 de 2022 Selección Negativa del Auto No. 01 de 2023	Claudia Rocío Saldaña Montoya José Miller Hormiga Sánchez

Nombre de la subsala	Casos de conocimiento	Composición
Casanare	Selección Negativa del Auto SRVR No. 040 de 2022	Mauricio García Cadena Pedro Elías Díaz Romero
Catatumbo	Selección Negativa del Auto SRVR No. 055 de 2022	Sandra Jeannette Castro Heydi Patricia Baldosea Perea

Nota: Elaboración propia con base en información de JEP, (2023o).

Estas medidas facilitan el funcionamiento de las Salas de Justicia de la Jurisdicción, que representan acciones transversales para el avance de los correspondientes macrocasos y procedimientos de la jurisdicción.

Modificaciones a la estructura y planta adelantadas en el primer semestre de 2023

Es preciso resaltar que en el periodo objeto de estudio, el Órgano de Gobierno de la JEP realizó una modificación importante a la estructura organizacional y la planta de personal de la jurisdicción. Es así como, a través de Acuerdo AOG No. 012 de 31 de marzo de 2023, una vez efectuados los estudios de viabilidad presupuestal y técnica del MinHacienda, se crearon 324 cargos.

Esta cifra, se complementa con los diversos apoyos transitorios en modalidad de contratistas o consultorías con los que cuenta la JEP, en donde se encuentran los grupos territoriales. No obstante, se debe resaltar que, en la creación de nuevos cargos y la distribución global de planta de personal de la JEP, no se incluyeron nuevos despachos de magistratura, a pesar de la congestión ocasionada por la cantidad de trámites bajo su competencia.

Así, por ejemplo, se debe traer a colación lo manifestado por la SRVR en el Auto SRVR No. 103 de 11 de julio de 2022, que dio inicio a la fase de agrupación para la apertura de un nuevo macrocaso relacionado con hechos y conductas de violencia basada en género, violencia sexual y reproductiva en el marco del conflicto, donde se requirió al Órgano de Gobierno evaluar la posibilidad de ampliar la planta de despachos en dicha sala de justicia (JEP, 2022e).

Estado de avances en los macrocasos³⁰⁸

La SRVR tiene como función principal, adelantar los procesos dialógicos de esclarecimiento de verdad en relación con graves violaciones a DDHH e infracciones al DIH, que no pueden ser objeto de amnistía o de renuncia a la persecución penal. La SRVR ha orientado sus labores a partir de una perspectiva de investigación de fenómenos de macrocriminalidad, centrada en el esclarecimiento de patrones delictivos y la determinación de máximos responsables.

Dado el avance de varios macrocasos, particularmente el 01 y el 03, la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) y la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeARVR) asumieron la competencia en aquellos donde ha sido proferida Resolución de Conclusiones. La SeRVR en los que los máximos responsables o partícipes, reconocieron de manera libre, consciente y voluntaria su responsabilidad; y la SeARVR en los que no fue reconocida, lo que genera el inicio de un proceso adversarial y dialéctico para la imposición de sanciones ordinarias, según indican la Ley 1957 de 2019 y la Ley 1922 de 2018.

A continuación, se presentan algunas consideraciones respecto a los avances procesales de cada uno de los macrocasos que actualmente adelanta la JEP³⁰⁹.

Macrocaso No. 01: “Toma de rehenes y graves privaciones de libertad cometidas por parte de las FARC-EP”

Por medio del Auto 019 del 26 de enero de 2021, la SRVR determinó los hechos y conductas del Caso No. 01, que son atribuibles a los comparecientes firmantes del Acuerdo de Paz que fueron miembros del Secretariado de la extinta guerrilla de las FARC-EP. Particularmente, en dicha decisión se determinó la máxima responsabilidad de los antiguos miembros del Secretariado por la creación, promoción y mantenimiento de una política criminal de secuestro que se extendió por todo el territorio nacional, haciendo uso de las distintas estructuras que se encontraban subordinadas a ellos. Adicionalmente, la Sala sostuvo que dicha política fue ejecutada siguiendo tres patrones macrocriminales: I) secuestros cometidos para financiar sus operaciones a través del pago para obtener la libertad;

³⁰⁸ En razón a los avances de los macrocasos en lo corrido de 2023, en esta sección se presentará información que excede el periodo de análisis del presente Informe, esto debido a la relevancia que ello tiene en el estado de implementación de los compromisos derivados del Acuerdo de Paz respecto a la Jurisdicción Especial para la Paz.

³⁰⁹ Se incluyen también consideraciones respecto del macrocaso 11 a pesar de que a la fecha de elaboración del presente Informe no se había abierto formalmente, lo que sucedió posteriormente.

II) secuestros de civiles, militares y policías para forzar un intercambio humanitario por guerrilleros presos; y, III) secuestros de civiles como parte de sus dinámicas de control social y territorial.

Así mismo, la SRVR, identificó que dicho grupo armado ilegal cometió otros crímenes durante las ejecuciones de los secuestros, tales como, asesinatos, desapariciones forzadas, tortura y otros actos crueles e inhumanos, e inclusive, casos de violencia sexual y desplazamiento forzado, aunque los consideró “hechos aislados” especialmente graves, que fue la manera como los reconoció el Secretariado en sus versiones.

A su turno, la Procuraduría, a través de la Delegada con Funciones de Intervención ante la JEP, cuestionó la posición asumida por la Sala respecto a la violencia sexual y el desplazamiento forzado, al considerar que no se cumplió con la carga de argumentación suficiente para explicar por qué no constituyen un patrón en el macrocaso, a pesar de que existe un número repetido de casos en que se estructuran estas conductas.

Del mismo modo, se alertó sobre otros patrones en el modo de operar de la organización armada ilegal que habían sido puestos de presente desde 2020, como los acuerdos con bandas criminales para la compra y venta de las personas secuestradas y explotación (casos concretos donde las víctimas eran obligadas a realizar tareas específicas como cocinar, o limpiar carreteras) conductas que coincidirían con la descripción de esclavitud, contemplada en el Estatuto de Roma.

La SRVR por medio del Auto 244 del 29 de octubre de 2021, acogió los argumentos presentados por el Ministerio Público y las organizaciones de víctimas, en lo relacionado con la imposición de trabajos forzados por parte de los miembros de las extintas FARC-EP a las víctimas durante el secuestro, como crimen de lesa humanidad de esclavitud. En consecuencia, se solicitó a los comparecientes determinados como máximos responsables ampliar su reconocimiento en este sentido.

Por su parte, el equipo de defensa de los comparecientes determinados como máximos responsables, radicó observaciones en febrero de 2022, donde manifestó su sorpresa frente a la imputación adicional realizada por la SRVR con posterioridad al reconocimiento de los hechos y políticas descritas en el Auto 019 de 2021, con la aclaración, que su desacuerdo con la determinación del crimen de esclavitud no pretendía negar la existencia de los hechos y conductas ya reconocidos, ni poner en tela de juicio el daño causado a las víctimas del conflicto armado, sino que la adición de un nuevo crimen con posterioridad a su reconocimiento podría constituir una vulneración a su defensa técnica y a la vía de reconocimiento plasmada en el Acuerdo de Paz.

La audiencia pública de reconocimiento de los comparecientes se llevó a cabo los días 21, 22 y 23 de junio de 2022 en Bogotá³¹⁰. El Ministerio Público presentó observaciones en cuanto a las dimensiones fáctica, jurídica y restaurativa, propuestas por la JEP³¹¹. Teniendo en cuenta los reparos presentados por las víctimas, sus representantes judiciales y el Ministerio Público, la SRVR convocó al Milton de Jesús Toncel Redondo a una audiencia de complemento del reconocimiento³¹², que tuvo lugar en el mes de octubre de 2022.

Posteriormente, la SRVR formuló resolución de conclusiones³¹³ respecto de los comparecientes del último Secretariado de las FARC-EP, con la calificación jurídica y las propuestas de sanción propia con contenido reparador y restaurativo presentadas por los comparecientes, víctimas y Ministerio Público, la cual remitió a la SeRVR; esta última adelantó reuniones preliminares con apoderados de víctimas y comparecientes³¹⁴.

De otro lado, por medio de auto del 01 de julio de 2022, la SRVR ordenó rendir versiones voluntarias a 50 comparecientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP que hicieron parte de los antiguos Bloques Magdalena Medio, Occidental, Oriental, Noroccidental, Caribe, Sur y el Comando Conjunto de Occidente/Bloque Occidental.

Se continúan adelantando diligencias territoriales de observaciones de víctimas a las versiones de los distintos Bloques. Dichas diligencias se han realizado del siguiente modo³¹⁵:

³¹⁰ Señalada mediante el Auto No. 27 de febrero de 2022.

³¹¹ I) Fáctica: el reconocimiento de los hechos y un aporte detallado y exhaustivo a la verdad; II) jurídica: la naturaleza no amniable de las conductas cometidas y a la responsabilidad individual en estas, y III) restaurativa: la necesidad de nombrar y aceptar el daño causado a las víctimas y a la sociedad en su conjunto.

³¹² Mediante Auto JLR01 No. 451 del 6 de octubre de 2022.

³¹³ Mediante la Resolución No. 02 de 2022.

³¹⁴ Con base en dichas reuniones, posteriormente se realizó una audiencia de observaciones a la resolución de conclusiones, como quiera que éstas no fueron acogidas por la SRVR, para la fecha de radicación del presente Informe se estaba a la espera de que la SeRVR cite a juicio de correspondencia para continuar el trámite.

³¹⁵ A la fecha, aún se desconoce la programación de las audiencias de observaciones de algunos Bloques.

Tabla 65. Audiencias, diligencias y otras actividades realizadas en el marco del Macrocaso No. 01 – Nivel Bloques

Diligencia	Fecha de realización
Observaciones de las víctimas frente a las versiones voluntarias del antiguo Comando Conjunto de Occidente/Bloque Occidental	Semana del 20 al 24 de febrero de 2023.
Observaciones de las víctimas frente a las versiones voluntarias del antiguo Bloque Noroccidental	Semana No. 01: del 6 al 10 de marzo de 2023. Semana No. 02: del 17 al 21 de abril del 2023.
Observaciones de las víctimas frente a las versiones voluntarias del antiguo Bloque Caribe	Semana del 25 al 29 de septiembre de 2023.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de JEP, (2023j) y (2023n).

Por último, se debe señalar que, mediante Auto No. 01 de 2023, la SRVR determinó los hechos y conductas atribuibles a los antiguos miembros del Comando Conjunto Central de las FARC-EP. En esta providencia, se estableció un término común de 30 días hábiles contados a partir de la notificación, para que los comparecientes decidieran si reconocían o no responsabilidad por las conductas endilgadas y, simultáneamente, para que los demás intervinientes presentaran las observaciones que consideraran pertinentes respecto de tal determinación.

A juicio de la Procuraduría tal decisión fue controversial, por lo que interpuso recurso de reposición en contra del Auto en mención, que fue rechazado por improcedente y conllevó a la interposición de una acción de tutela que fue denegada en primera instancia; actualmente se está a la espera de que se resuelva la impugnación.

Macrocaso No. 02: “Prioriza la situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas”

Este macrocaso ha tenido notables avances en los últimos meses. En efecto, tras cinco años de instrucción, la SRVR profirió el Auto SRVR No. 3 de 2023, por medio del cual se determinaron los hechos y conductas cometidos en los municipios de Tumaco, Barbacoas y Ricaurte por exintegrantes de las extintas FARC-EP (JEP, 2023d).

En esta providencia, la magistratura presentó la estructura de funcionamiento de las antiguas FARC-EP en la zona priorizada, y la política de control territorial y social aplicada sobre los habitantes de la zona. De esta manera, se determinaron seis patrones:

- I. Masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas contra pueblos étnicos, población campesina y rural y otros civiles. En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, perpetrados por la CMDA, el Frente 29 y la CMMS del CCO/BOAC de las extintas FARC-EP, con el objetivo de eliminar a quienes consideraban enemigos y colaboradores de estos. Se documentaron 314 hechos, cometidos durante el periodo de 1997-2016 contra la población civil, que corresponden a 468 víctimas directas.
- II. Confinamientos y desplazamientos forzados contra pueblos étnicos, comunidades campesinas y otros civiles. En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, a las unidades investigadas de las extintas FARC-EP, que ocuparon los territorios étnicos, se les atribuye entre 1990 y 2016, 334 hechos de desplazamiento forzado con 27.087 víctimas y 44 confinamientos con 20.124 víctimas, asociados a combates, órdenes directas del grupo guerrillero, o como consecuencia de otros hechos victimizantes.
- III. Reclutamiento y utilización de niñas y niños indígenas y afrocolombianos. En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, las estructuras armadas investigadas de las extintas FARC-EP vincularon a sus filas, mediante la coacción, la seducción y el engaño a niños y niñas. Entre 2001 y 2015 se documentó el reclutamiento y utilización de 102 niños y niñas con pertenencia étnica. Del total de víctimas, 13 eran niñas y 89 eran niños. De ellas, al momento de ser reclutadas y utilizadas, 36 tenían edades entre los seis y 14 años, y 49 entre los 15 y los 17 años.
- IV. Violencia sexual y de género contra mujeres y niñas, y violencia por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas. En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, las unidades investigadas de las extintas FARC-EP, naturalizaron la violencia sexual y de género como una forma de ejercer control social y territorial sobre la población civil, constituyendo una política tácitamente autorizada. Para el período comprendido entre 1990 y 2016 se documentaron 168 hechos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas, y violencia por prejuicio contra personas con orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género diversas, en los que se identificaron 254 víctimas directas.
- V. Uso ilícito y afectaciones por minas antipersonal (MAP) y restos explosivos de guerra (REG). En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, el Frente 29, la CMDA y la CMMS del CCO/BOAC, implementaron una estrategia para la defensa y el

control de activos, territorios, poblaciones y corredores estratégicos para la organización armada a través del empleo de MAP y REG. Esto generó principalmente desplazamientos, confinamientos, asesinatos y lesiones, al igual que la contaminación de los territorios ancestrales y colectivos étnicos y de las tierras de comunidades campesinas, lo que alteró la vida de los Pueblos y comunidades, y derivó en consecuencias permanentes en los múltiples sistemas de vida. Entre 2002 y 2015 se registraron 153 hechos y se identificaron 279 víctimas de MAP y REG.

- VI. Destrucción de la Naturaleza y el Territorio. En Tumaco, Ricaurte y Barbacoas, el Frente 29, la CMMS y la CMDA del CCO/BOAC de las extintas FARC-EP, llevaron a cabo 71 hechos de destrucción contra la Naturaleza, los sitios sagrados, el Katsa Su Gran Territorio Awá, el Eperara Euja Territorio Eperara Siapidaara, el Territorio ancestral y colectivo del Pueblo Negro Afrocolombiano, las Tierras de Comunidades Campesinas y de la población urbana, mediante el vertimiento de más de 70.000 barriles de crudo derivado de los ataques contra la infraestructura del Oleoducto Trasandino (OTA) y el control y desarrollo de actividades de minería criminal de oro (JEP, 2023I).

Estas consideraciones, llevaron a la SRVR a encontrar diferentes configuraciones de daño hacia la población civil y el territorio que, junto a los patrones, el contexto y la dinámica de control territorial y poblacional permitieron llamar a máximos responsables y partícipes determinantes³¹⁶.

Los 15 imputados deberán responder de manera diferenciada por los crímenes no amnistiables atribuidos por la SRVR, de acuerdo con su rol de liderazgo o participación en la comisión de éstos. En las siguientes etapas procesales, los comparecientes podrán reconocer su responsabilidad fáctica, jurídica y restaurativa para satisfacer de manera integral los derechos a la verdad, justicia y reparación que demandan las víctimas. Los imputados cuentan con un término perentorio para reconocer o no su responsabilidad. Una vez se supere esta etapa, se remitirán los

³¹⁶ Los llamados son: Pablo Catatumbo Torres Victoria conocido como "Pablo Catatumbo", Édgar López Gómez conocido como "Pacho Chino", Luis Eduardo Carvajal Pérez conocido como "Rambo o Gustavo", Hedier Espinosa Feria conocido como "Cachorro", Groelfi Rodríguez Moreno conocido como "Ramiro Cortés", Wilfrido Ávila Fuentes conocido como "Mondanga", Rubiel Torres Mondragón conocido como "Tachuela", Arlez Porras Gómez conocido como "Yesid Guevara", Fabio Murcia Camacho conocido como "vitamina", Jair Enrique Acosta Cuantindioy conocido como "Javier Guzmán", Ricardo Palomino Ducuara conocido como "Jairo Perdomo o Chiqui", Alberto López Palomino conocido como "William Santamaría", José Geidin Castro Chillambo conocido como "el Doctor", Diego Alberto González Castillo conocido como "el Pollo", y Juan Carlos Caicedo Ramos conocido como "el Gordo".

expedientes a la SeRVR, SeARVR y Unidad de Investigación y Acusación (UIA) según corresponda.

Macrocaso No. 03: “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”

De manera general, el macrocaso No. 03 busca investigar hechos constitutivos de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas ilegítimamente como bajas en combate por integrantes de la fuerza pública entre 2002 y 2008 (JEP, 2018a), conocido como “Falsos Positivos”. Para estos efectos, se priorizaron seis territorios y se definió un caso emblemático para la instrucción. Adicionalmente, y como se explicará a continuación se presentó una fase de instrucción nacional.

Subcaso Norte de Santander

En el marco del subcaso Norte de Santander, la magistratura profirió, el Auto No. 125 de 2021 y la Resolución de Conclusiones No. 01 de 2022. Dado que los 11 máximos responsables imputados, donde uno es un civil, reconocieron responsabilidad, se inició el correspondiente proceso restaurativo.

La SeRVR asumió el conocimiento del subcaso Norte de Santander por medio del Auto TP-SeRVR-RC-AS-ZACHR-No.001-2023, el cual fue recurrido por el Ministerio Público debido a inconsistencias procesales. A la fecha de elaboración de este Informe, se estaba a la espera de la realización de audiencia de observaciones a la resolución de conclusiones ordenada por la SeRVR, la cual se realizará en el mes de octubre de 2023 (JEP, 2023i).

Subcaso Costa Caribe

Al igual que en el subcaso Norte de Santander, la SRVR profirió la Resolución de Conclusiones No. 03 de 2023, pero a diferencia de aquel, en el subcaso Costa Caribe no todos los comparecientes reconocieron responsabilidad, por lo que, una vez se profirió la Resolución, el proceso se dividió en dos: el proceso restaurativo con los 12 máximos responsables que reconocieron responsabilidad; en tanto que, frente a los tres responsables restantes, se remitió el expediente a la UIA para el trámite adversarial.

Posteriormente la SeRVR realizó audiencia de observaciones a la Resolución de Conclusiones en Valledupar, actualmente se está a la espera de la continuidad del juicio de correspondencia (JEP, 2023h).

Subcaso Casanare

En julio de 2022, la SRVR profirió el Auto SRVR SUB-D No. 055 de 2022, por medio del cual se determinaron los hechos y conductas relacionadas con miembros

de la fuerza pública, terceros civiles y agentes del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) involucrados en hechos de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, cometidos por integrantes de la Brigada XVI.

Cumplido el término para el reconocimiento de responsabilidad, de los 25 máximos responsables, 23 reconocieron responsabilidad, y se abrió paso al correspondiente proceso restaurativo. Con los dos comparecientes restantes, se está a la espera de la remisión a la UIA, una vez se profiera la Resolución de Conclusiones.

Subcaso Meta y Subcaso Huila

Se encuentran en fase de instrucción, a la espera de la determinación de hechos y conductas correspondientes a cada uno. Dentro del subcaso Huila, la JEP ha realizado acciones restaurativas preparatorias.

Subcaso Antioquia

Según datos de la SRVR, este es el espacio territorial donde se produjo el mayor número de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, a nivel nacional (JEP, 2018a), lo que, ante el alcance y sistematicidad de la victimización, ha generado una especial atención en la instrucción realizada por la magistratura. Se ha realizado una audiencia de observaciones de víctimas en Granada (Antioquia), sobre la cual está pendiente la imputación. En este contexto, el subcaso ha contado con una audiencia de observaciones de víctimas realizada en Granada (Antioquia), sobre la cual está pendiente la imputación correspondiente.

Subcaso emblemático Dabeiba

En el contexto del macrocaso No. 03, se destaca el subcaso del Cementerio de Las Mercedes de Dabeiba, al surgir del hallazgo forense de varias fosas comunes.

Esto llevó a que se generara un proceso de instrucción conjunta con el macrocaso No. 04, el cual permitió la determinación de 10 integrantes de la fuerza pública como máximos responsables, de los cuales tan solo dos no aceptaron responsabilidad, según indica el Auto No. 01 de 2022 de las Subsalas D y F de la SRVR.

A partir del reconocimiento de responsabilidad de estos ocho máximos responsables, se realizó el proceso restaurativo, el cual contó con la particularidad de la participación de comparecientes en selección negativa, propendiendo así por una mayor verdad a las víctimas involucradas. Finalizada la primera etapa del

proceso restaurativo, se realizó audiencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad en el municipio de Dabeiba (JEP, 2023c).

Está pendiente la correspondiente Resolución de Conclusiones.

Fase de priorización nacional del macrocaso No. 03

Dentro de los cinco años de instrucción de la primera fase del macrocaso No. 03, se han proferido cuatro autos de determinación de hechos y conductas³¹⁷, así como varias resoluciones de conclusiones³¹⁸. Actualmente, se continúa con la instrucción de los subcasos Meta, Huila, Antioquia, al igual que con nuevas fases de investigación dentro de los subcasos territoriales de Norte de Santander y Costa Caribe.

En este marco, la SRVR mediante el Auto OPV No. 305 de 2023, hizo pública la Estrategia de Priorización Nacional, atendiendo a la evidencia sobre la materialización de la práctica constitutiva de ejecuciones extrajudiciales, asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate en otras zonas del país, además de aquellas previamente priorizadas en la primera fase de instrucción (JEP, 2023e).

Dicha estrategia contempla tres delimitaciones: I) temporal, que fija el marco de instrucción por hechos ocurridos entre los años de 2005 a 2008; II) personal, relacionada con la priorización de integrantes de la fuerza pública que ostentaron grados de mando en unidades operativas mayores como Divisiones, Comandos Conjuntos y la Comandancia Nacional, sin perjuicio de imputaciones a nivel táctico y operativo menor, aplicables de manera excepcional; y, III) territorial, aplicable al territorio nacional.

Cabe aclarar que estas delimitaciones, buscan verificar cómo los patrones de macrocriminalidad y macrovictimización se materializaron en diferentes ámbitos del territorio nacional (JEP, 2023e), con lo que se complementan la fase de instrucción territorial y la nacional, según lo indicado por la SRVR en el Auto OPV 305 de 2023. Dentro del Auto en mención, se presentaron consideraciones particulares en relación con la participación de víctimas, e igualmente, se otorgó un término a los intervinientes especiales para presentar observaciones a la estrategia de priorización nacional.

³¹⁷ Sub-caso Norte de Santander, Fase 1, Costa Caribe, Fase 1, Casanare y Caso conjunto Dabeiba.

³¹⁸ Resolución de Conclusiones No. 02 y 03 de 2023.

Organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, así como la Procuraduría, presentaron observaciones frente a la citada estrategia, sobre las cuales está pendiente la respuesta de la magistratura.

Macrocaso No. 04: “Prioriza la situación territorial del Urabá”

Este macrocaso investiga las conductas ocurridas en el marco del conflicto armado en la región del Urabá, particularmente los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba en Antioquia y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí en Chocó, ejecutadas por ex integrantes de la Fuerza Pública y las otrora FARC-EP, entre el 1° de enero de 1986 y el 1° de diciembre de 2016, referidas a muertes violentas, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, violencia sexual, privación grave de la libertad, métodos y medios de guerra prohibidos por el DIH, omisiones de la fuerza pública, daños ambientales y, daños a bienes de la población civil (JEP, 2018b).

Este macrocaso se encuentra en etapa de instrucción, a la espera de una eventual imputación a integrantes de las FARC-EP, la Fuerza Pública o terceros civiles. Como se indicó previamente, este Auto de Determinación de Hechos y Conductas se profirió de manera conjunta con el macrocaso No. 03 respecto al caso emblemático del Cementerio de Las Mercedes del Municipio de Dabeiba.

Macrocaso No. 05: “Prioriza la situación territorial en la región del norte del Cauca y el sur del Valle del Cauca”

Por medio del Auto 01 del 09 de marzo de 2023, la SRVR determinó los hechos y conductas que son atribuibles al primer grupo de comparecientes (10 firmantes) de las Columnas Móviles Jacobo Arenas y Gabriel Galvis de las extintas FARC-EP. Dentro del análisis realizado por la Sala, se estableció que las estructuras de las extintas FARC-EP, que tenían como área de influencia los 17 municipios priorizados en el macrocaso en cuestión, realizaron ataques a la población civil de forma sistemática, los cuales afectaron el derecho a la identidad cultural de los pueblos ancestrales indígenas y afrocolombianos, y a las comunidades campesinas que habitaban el territorio (JEP, 2023b).

Adicionalmente, se debe mencionar que la SRVR estableció 10 patrones de macrocriminalidad que evidencian que durante el conflicto las Columnas Móviles señaladas cometieron: I) ataques dirigidos a expulsar a las autoridades de la zona, con homicidio y agresión de la población civil, afectación de viviendas, escuelas, plazas públicas y sitios sagrados; II) muertes, desapariciones y traslados forzados de indígenas, campesinos y otras personas protegidas por el DIH en desarrollo de la política de control territorial y social; III) la utilización, reclutamiento o alistamiento

de niñas y niños de las comunidades de la región; IV) la utilización de minas antipersonales; y, V) múltiples afectaciones al medio ambiente y a los territorios.

Actualmente, se están adelantando las respectivas notificaciones con pertinencia étnica por parte del despacho relator para dar inicio a la etapa de presentación de observaciones y reconocimiento de responsabilidad por parte de los comparecientes señalados como máximos responsables.

Macrocaso No. 06: “Victimización de miembros de la Unión Patriótica”

En el proceso de instrucción del macrocaso 06, la SRVR ha logrado establecer que, entre 1984 y 2016, alrededor de 5.733 personas fueron asesinadas o desaparecidas en ataques dirigidos contra la Unión Patriótica (UP). De acuerdo con la información que reposa en el expediente, estas conductas fueron ejecutadas u ordenadas principalmente, por parte de agentes del Estado y paramilitares de forma masiva, generalizada y sistemática (JEP, 2022b).

Tabla 66. Sistematización de estadísticas de violencia cometidas en contra de la UP según la JEP

Personas muertas en ataques contra miembros de la UP				
Hecho victimizante	Militantes UP		Personas no militantes	
	Homicidio	Desaparición forzada ³¹⁹	Homicidio	Desaparición forzada ³²⁰
	4.171	1.024	445	93
Subtotal víctimas	5.195		538	
Víctimas de violencia letal	5.733			

Nota. Tomado de JEP Auto 075 de 2022, (2022).

La SRVR ha abierto espacios de diálogo con las víctimas indirectas de los crímenes y se ha contactado con otras que fueron sometidas a desplazamiento forzado, la segunda modalidad de victimización más reportada hasta el momento.

A partir de los informes presentados por las organizaciones de víctimas, la información recaudada en más de 35 sesiones judiciales, donde seis agentes estatales no integrantes de la fuerza pública aportaron al esclarecimiento de la verdad, y el análisis de la información realizada por el Grupo de Análisis de la Información (GRAI), la SRVR mediante auto del 07 de abril 2022, estableció una

³¹⁹ La desaparición forzada incluye los casos de personas desaparecidas luego halladas muertas.

³²⁰ *Ibíd.*

priorización de la investigación al interior del caso 06, en función de la concentración territorial y temporal de los crímenes, como se puede ver a continuación:

Tabla 67. Factores de priorización del macrocaso No. 06

Factor territorial	Factor temporal
Magdalena Medio y Nordeste Antioqueño	1985 a 1993
Ariari-Guayabero y piedemonte llanero	1985 a 1993
Cundinamarca y Sumapaz	1991 a 2001
Apartadó en Urabá	abril a diciembre de 1996
Ariari-Guayabero	1999 a 2006
Tolima	2003 a 2006

Nota. Tomado de JEP Auto 075 de 2022, (2022).

Actualmente, el macrocaso 06 continúa en etapa de instrucción, con recaudo de información por medio de versiones voluntarias, solicitudes de acreditación de víctimas y las observaciones de los ciudadanos acreditados ante la JEP.

Macrocaso No. 07: “Reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado”

Los crímenes en contra de niños, niñas y adolescentes, constituyó una de las formas de violencia dentro del conflicto armado³²¹. En palabras de la CEV:

Lo vivido por las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en Colombia se cuenta a partir de historias que se conectan unas con otras y permiten comprender lo que implicó perder familiares, territorios, juguetes, amigos (...). En pocas palabras, perder la oportunidad de vivir de manera plena esta etapa de la vida. Cada historia dialoga con otras voces y va revelando el carácter sistemático de la violencia y la magnitud del daño. Así, se reúnen aquí más de un centenar de testimonios que muestran, además, la diversidad de las víctimas. Con cada historia se buscó visibilizar los territorios donde hubo una afectación mayor, representar a distintos grupos poblacionales y esclarecer las responsabilidades de los diferentes actores armados (CEV, 2022f).

³²¹ Para mayor detalle frente al impacto y formas de victimización de los niñas, niños y adolescentes (NNA) en el conflicto armado interno se puede consultar el Capítulo “No es un mal menor: Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado” del Informe Final de la CEV.

En este contexto, es que la SRVR dio apertura y avocó conocimiento del macrocaso No. 07, cuya finalidad es instruir los crímenes de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado interno, cometidos tanto por agentes del Estado, como por las antiguas FARC-EP (JEP, 2019a).

Según indica la JEP, el 48 % de los hechos de reclutamiento y utilización de NNA, se asocia a la acción del Bloque Oriental de las antiguas FARC-EP. Este bloque, que operó en Arauca, Boyacá, Cundinamarca, Casanare, Meta, Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés, es la estructura con mayor número de victimizaciones asociadas. Le siguen los antiguos bloques Noroccidental, Occidental, Comando Conjunto Central, Magdalena Medio y Caribe. Por ello, la SRVR decidió priorizar territorialmente la investigación (JEP, 2023q).

A la fecha de elaboración del presente Informe, se estaba a la espera del primer auto de determinación de hechos y conductas, cometidos por antiguas estructuras de las FARC-EP, según las priorizaciones realizadas por la SRVR. Igualmente, estaban pendientes avances en la instrucción frente a hechos cometidos por la fuerza pública y terceros civiles.

La Procuraduría presentó concepto sobre hechos de asesinato de neonatos, lesiones al feto, desaparición forzada de neonatos y abortos forzados en edades gestacionales avanzadas y solicitó incorporar nuevas hipótesis de investigación en la estructuración y sistematización de información del macrocaso No. 07, así como en las futuras diligencias de ampliación de información, entrevistas, observaciones de las víctimas y en los cuestionarios que se realicen a comparecientes, en el marco del reclutamiento y utilización a niños por parte de las FARC-EP, con el fin de visibilizar su ocurrencia en el contexto de la política de anticoncepción obligatoria.

Macrocaso No. 08: “Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares o terceros civiles en el conflicto armado”

Este macrocaso fue abierto como consecuencia de la segunda ronda de priorización adelantada por la SRVR. Así, por medio del auto del 30 de agosto de 2022, la magistratura presentó ante la opinión pública la nueva estrategia de investigación para establecer la responsabilidad penal de miembros de la fuerza pública y otros agentes del Estado en los crímenes cometidos directamente por ellos, pero también la responsabilidad penal que les pueda caber por los crímenes ejecutados materialmente por paramilitares, cuando comprometan la responsabilidad penal de la fuerza pública (JEP, 2022c).

Para esos efectos, la SRVR determinó tres líneas de investigación: I) crímenes motivados por justificaciones contrainsurgentes; II) crímenes motivados por el

favorecimiento de intereses económicos particulares; y, III) crímenes motivados por el control de la función pública en los territorios, seleccionando como un primer bloque de territorios priorizados el Magdalena Grande (Cesar, La Guajira y Magdalena); Montes de María; Ariari-Guayabero-Guaviare, Caguán y Florencia; Antioquia y el Magdalena Medio.

A la fecha de corte de este Informe, se habían iniciado las labores de instrucción dentro de los territorios priorizados. Se resaltan las labores adelantadas por la SRVR frente a integración y colaboración inter-jurisdicciones, donde se busca aprovechar al máximo la información recabada por Justicia y Paz frente al fenómeno paramilitar en el territorio nacional. Así, en el marco del Subcaso Antioquia se han realizado mesas técnicas de trabajo donde se busca explicar a organizaciones de la sociedad civil con interés en el proceso, el estado de avances y la estrategia de instrucción propuesta por la magistratura³²².

Adicionalmente, se habían adelantado varias versiones voluntarias, particularmente en el marco de los subcasos Ariari-Guayabero-Guaviare, Caguán y Florencia, y Montes de María.

Al igual que con otros macrocasos de la nueva ronda de priorización, la principal preocupación radica en el corto tiempo que tiene la jurisdicción para presentar las imputaciones y correspondientes etapas subsecuentes a éstas. Por ello, se han adelantado labores de coordinación al interior de la SRVR para que hallazgos de otros macrocasos, como es el 03, puedan ser utilizadas en el contexto del macrocaso No. 08.

Macrocaso No. 09: “Crímenes contra pueblos y territorios étnicos en el conflicto armado”

La aplicación de enfoques diferenciales en el SIP, constituye uno de los pilares para la consolidación de las finalidades del Acuerdo de Paz (Sánchez, 2018). Dentro de estos enfoques, la dimensión étnica se concreta en la comprensión de las afectaciones causadas por el Conflicto Armado Interno respecto a comunidades y grupos Indígenas, NARP y Rrom, las cuales han sufrido condiciones históricas de injusticia, colonialismo, esclavización, exclusión y despojo de sus tierras, territorios y recursos, que se profundizaron por el conflicto armado interno (Mesa de Conversaciones, 2016).

³²² Estas mesas de trabajo se realizaron en los meses de noviembre de 2022 y septiembre de 2023 respectivamente. Contaron con la participación de diversas organizaciones como Madres de la Candelaria – Línea Fundadora, el MOVICE y la Procuraduría Delegada ante la JEP, entre otras

En este contexto, como producto de la segunda ronda de priorización adelantada por la SRVR, se dio apertura al macrocaso No. 09 el cual investiga la comisión de crímenes no amniables en contra de Pueblos y Territorios Étnicos cometidos por causa u ocasión directa e indirecta del conflicto armado interno. Se fundamenta en la intrínseca relación entre los pueblos y comunidades étnicas y su territorio, comprendiendo que las afectaciones generadas a los individuos tienen un impacto colectivo, territorial y cultural. Esta inescindible e independiente relación, toma mayor asidero cuando se considera que los efectos de la violencia sobre las comunidades pueden tener consecuencias de exterminio y otredad (JEP, 2022f).

De allí, que la magistratura estime como fundamento de la instrucción tres patrones base, según indica el Auto SRVR No. 105 de 7 de septiembre de 2022: I) conductas no amniables cometidas por las FARC-EP contra la autodeterminación y la existencia física, cultural y espiritual de los pueblos y territorios étnicos en ejercicio del control social y territorial; II) conductas no amniables cometidas por integrantes de la fuerza pública u otros agentes del Estado, o en connivencia con terceros civiles o paramilitares, dirigidas a la privación de derechos fundamentales individuales, colectivos y territoriales de los Pueblos y Territorios Étnicos en ejercicio del control territorial y la radicalización de lucha contrainsurgente; y, III) conductas no amniables cometidas por la fuerza pública y las FARC-EP contra la integridad física, cultural, espiritual y territorial de los Pueblos y Territorios Étnicos en el marco de las hostilidades (JEP, 2022f).

Estos patrones base de instrucción, serán investigados en los territorios inicialmente priorizados, correspondientes a la Amazonía-Orinoquia, Chocó, Buenaventura, Dagua y Pacífico Medio, y la Sierra Nevada de Santa Marta y zonas adyacentes.

Cabe aclarar que, este macrocaso representa un reto especial ya que requiere el reconocimiento de las prácticas culturales y cosmovisión de las comunidades, lo que se complementa con la necesidad de reconocer los impactos de la violencia en éstas. Igualmente, la JEP debe mantener los diálogos interjurisdiccionales que propendan por armonizar las dinámicas judiciales transicionales, con las del derecho propio de cada territorio, comunidad y/o pueblo étnico (JEP, 2019b).

Macrocaso No. 010: “Crímenes no amniables cometidos por miembros de las extintas FARC-EP por causa, con ocasión, o en relación directa o indirecta con el conflicto armado colombiano”

Entre los años 2018 y 2022, diferentes organizaciones de víctimas presentaron más de 175 informes ante la JEP, donde se describen hechos de violencia sexual, desplazamiento forzado, homicidio, reclutamiento forzado, desaparición forzada, amenazas, lesiones personales, secuestro, tortura, entre otros, cometidos a lo largo

del país por estructuras de la extinta guerrilla de las FARC-EP (JEP, 2022d). Este insumo, sirvió de base para que el GRAI presentara a la SRVR una propuesta de líneas de investigación para instruir un macrocaso en el que se aborden las diferentes conductas no amnistiables cometidas por la organización criminal³²³.

La SRVR por medio del Auto No. 007 del 19 de enero de 2022, convocó a varias audiencias públicas en diferentes regiones del país, con el propósito de abrir un espacio dialógico en el que las organizaciones de víctimas presentaran sus observaciones frente a la propuesta de la segunda ronda de priorización de casos. Una vez analizadas tales observaciones, la SRVR por auto de fecha 11 de julio de 2022, avocó conocimiento del Caso No. 010 en el que se investigarán los crímenes no amnistiables cometidos por las extintas FARC-EP que no son objeto de investigación en los otros macrocasos.

El macrocaso se encuentra en etapa de instrucción, la cual se llevará a cabo de forma escalonada, o por estructuras, iniciando con el antiguo Bloque Oriental.

Macrocaso No. 011: “Hechos de violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio, discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado”

En el marco de la segunda ronda de priorización de nuevos macrocasos, se realizaron siete audiencias públicas de observaciones, en las que participaron delegados de 531 organizaciones de víctimas, étnicas y de derechos humanos (JEP, 2022e), las cuales fueron acompañadas por el Ministerio Público y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

Allí, fue recurrente la solicitud de priorización de un macrocaso que investigara de manera independiente y autónoma las conductas de violencia sexual cometidas durante el conflicto armado por los diferentes actores. Múltiples víctimas sostuvieron que darle apertura a un caso con estas características sería un gran paso en la visibilización de este fenómeno de macrocriminalidad que ha sido ocultado históricamente.

Por su parte, la Procuraduría, presentó al menos tres solicitudes de priorización de un macrocaso de violencia sexual y violencia basada en género a la jurisdicción:

- El 28 de agosto de 2020: el Ministerio Público solicitó a la SRVR la priorización de un macrocaso enfocado, exclusivamente, en la investigación de hechos constitutivos de violencia sexual (VS) y violencia basada en

³²³ I) En ejercicio del control social y territorial; II) en desarrollo de las hostilidades (uso de medios y métodos ilícitos de guerra); y, III) en contextos urbanos (JEP, 2022d).

género (VBG), en el marco del conflicto armado en Colombia. Lo anterior, con ocasión de la moción judicial elevada por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz mediante Auto No. TP-SA 502 de 4 de marzo de 2020.

- El 3 de agosto de 2021: se solicitó la apertura de cuatro macrocasos, dentro de los que se incluyó el de violencia sexual, debido a que la jurisdicción contaba con suficiente información para investigar, juzgar y sancionar de manera independiente, autónoma pero interrelacionada a nivel nacional los crímenes específicamente relacionados con el género.
- El 29 de noviembre de 2022: el Ministerio Público reiteró la solicitud de priorización del macrocaso sobre violencia sexual y violencia basada en género, al encontrar ampliamente cumplidos los criterios de priorización³²⁴.

El 11 de julio de 2022 la SRVR profirió el Auto No. 103 de 2022 a través del cual inició la etapa de agrupación y concentración del macrocaso No. 11, relacionado con hechos de Violencia Sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado. En esa decisión, se otorgó un plazo de 60 días hábiles al GRAI para la consolidación de un universo provisional de hechos, propuestas de patrones de macrocriminalidad y la identificación preliminar de comparecientes que pueden ser llamados a rendir versión voluntaria.

El 1° de febrero y el 14 de marzo de 2023, la Procuraduría convocó a mesas de trabajo con representantes de organizaciones de víctimas de VS y VBG, con el fin de generar una articulación para el impulso del macrocaso y el tratamiento de este tipo de conductas en los procesos que se surten al interior de la JEP. Igualmente, participó en mesas técnicas convocadas por la Alianza de Litigio de Género y el PNUD, sobre temáticas transversales a la apertura del macrocaso 11.

No obstante, a pesar de la obligación del Estado de investigar, juzgar y sancionar estas conductas, la disponibilidad de la información, y habiendo transcurrido más de 10 meses desde que la misma Sala de Justicia agrupó y concentró este macrocaso se seguía prorrogando su priorización formal, con efectos determinantes en los derechos fundamentales de las víctimas.

Por lo anterior, la Procuraduría, interpuso acción de tutela el 25 de mayo de 2023 en procura de los derechos fundamentales al debido proceso y al plazo razonable, así como la garantía de una tutela judicial efectiva de las víctimas del

³²⁴ Esta ha sido también una recomendación incluida en los informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz, presentados previamente al Congreso de la República.

conflicto armado que sufrieron victimizaciones relacionadas con la libertad y la integridad sexual o actos de violencia en razón de su género.

Posteriormente, la Sección de Revisión de Sentencias (SR) acogió, en primera instancia, los argumentos presentados por la Procuraduría y, mediante Sentencia SRT-ST-111 decidió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en un plazo razonable. Como consecuencia, le dio un plazo de 30 días hábiles a la SRVR para decidir sobre la priorización del Caso 11.³²⁵, cuya apertura se produjo finalmente el 27 de septiembre 2023.

Participación de las víctimas

En el marco transicional propuesto como parte del SIP, el componente judicial se caracteriza por contar con un paradigma restaurativo, cuya esencia se fundamenta en el principio de la centralidad de las víctimas, y sus mecanismos de operativización en el contexto judicial y extraprocesal de la JEP³²⁶.

En este sentido, una de las principales preocupaciones del SIP, y particularmente de la JEP, se fundamenta en la forma como se debe materializar la participación efectiva de las víctimas dentro de los procedimientos que adelanta la jurisdicción, y especialmente, que esta sea completa e integral dentro de todas las etapas de los trámites.

³²⁵ Si bien para la fecha de corte del presente Informe aún no se había producido la apertura del macrocaso, y el proceso se encontraba ante la SA en razón del recurso interpuesto por la SRVR (JEP, 2023f), su apertura finalmente se produjo el 27 de septiembre de 2023.

³²⁶ En palabras de los autores Marco Velázquez, María Fernanda Sañudo y Carlos Vergara: “*El paradigma de justicia restaurativa, en tanto el modelo de acción, sugiere que el PJTC [Proyecto de Justicia Transicional Colombiano, enmarcado principalmente en el contexto del Acuerdo Final] debe buscar que las acciones desarrolladas en el marco de sus instituciones y procedimientos se enfoquen en el restablecimiento de las condiciones individuales y las relaciones sociales que se vieron afectadas con ocasión del conflicto armado interno. De este modo, tanto el esquema de atención y reparación integral a las víctimas de la Ley 1448/11, como las instancias y procedimientos derivados del Acuerdo Final –en especial el SIVJRNR–, están provistos de herramientas puntuales para trascender el reproche de conductas asociadas con el conflicto armado; disponiendo así de correctivos, soluciones e intervenciones con consideración de la perspectiva de los directamente afectados. En tal sentido, el Acuerdo Final señala que la justicia restaurativa, como paradigma preferente, busca la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto, especialmente para acabar la situación de exclusión social que les haya provocado la victimización. De ahí que se haga énfasis en que el SIVJRNR se enfoca en el diseño e implementación de medidas restaurativas y reparadoras y, pretende alcanzar justicia no solo con sanciones retributivas*”. Ver: Marco Velázquez, María Fernanda Sañudo y Carlos Vergara. *Los caminos de la Implementación Integral: Explorando la articulación de la oferta institucional transicional en el territorio a través de la política de Reparación Colectiva – a propósito de los procesos de Reparación Colectiva en el departamento del Caquetá-*. Informe para Humanity and Inclusión. (2022), pág. 41.

En este punto, son de resaltar las siguientes decisiones:

La SRVR en Auto No. 226 de 2023, reconoció al Río Cauca como víctima acreditada ante la JEP, y particularmente, en el contexto del macrocaso No. 05. En dicha providencia, la magistratura resolvió las solicitudes presentadas por los Consejos Comunitarios Cuenca del Río Cauca y Micro Cuenca de los Ríos Teta y Mazamorrero y el Consejo Comunitario Cuenca Río Timba – Marilópez presentadas en informes a la JEP buscando, entre otros aspectos, que el Río Cauca “sea reconocido como víctima del conflicto armado” (JEP, 2023g).

Frente a la participación de las víctimas, esta providencia se constituye como un hito al reconocer al río como interviniente especial dentro del SIP; no obstante, se generan dudas importantes en cuanto a la forma de representación del bien dentro del proceso y el hecho de que la cuenca del río Cauca excede los límites territoriales de la priorización realizada en el macrocaso No. 05, que como se indicó corresponde a los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales, Caloto, Corinto, Toribío, Caldono, Jambaló, Miranda, Padilla, Puerto Tejada, Florida, Pradera, Palmira, Jamundí y Candelaria (JEP, 2018c).

En la Sentencia Interpretativa No. 3 de 2023, proferida por la Sección de Apelación (SA), la Sección se refiere a varios aspectos fundamentales en el trámite adelantado por la SRVR en la instrucción de los macrocasos. Estas reglas interpretativas, que fueron sujetas a control constitucional por medio de una acción de tutela interpuesta por varias organizaciones de víctimas, tienen un efecto en la participación de las víctimas dentro del proceso. A juicio de la Procuraduría, esta se materializa principalmente en la procedencia de recursos y la configuración del denominado “debido proceso dialógico”, interpretación de la SA respecto al alcance de ciertas etapas procesales. En este sentido, la Sección dispuso que la procedencia de recursos estará limitada en los siguientes sentidos:

- Para el recurso de reposición, debe existir un mandato legal expreso, o, la providencia debe causar una afectación, entendida como una desmejora a la situación del interviniente.
- El recurso de apelación será procedente si así lo disponen las fuentes del derecho procesal transicional, si la decisión está estrechamente ligada a una que sí es apelable, o si el control de la segunda instancia deviene estrictamente necesario para proteger los fines de la jurisdicción.
- Para recursos mixtos, esto es, el de reposición y en subsidio el de apelación, su procedencia debe estar dispuesta por expreso mandato legal (JEP, 2022g).

Enfoque diferencial en la participación de las víctimas

Con respecto a la garantía de participación de las víctimas, la JEP (SEJEP, 2023) señaló que, en el marco de las órdenes judiciales de la Sentencia TP-SA-SENIT parcial 3 y de los Autos SRVR No. 102, 104 y 105 de 2022327, la SRVR instó a la Secretaría Ejecutiva a diseñar un plan de divulgación y comunicación focalizado, para facilitar la participación de las víctimas desde su acreditación masiva, incluyendo su preparación y orientación para la participación en diligencias, el acompañamiento psicosocial en procesos de justicia restaurativa y la representación común de víctimas, hasta mecanismos de vocerías; y concretamente para el caso 09, solicitó que dicho plan tenga pertinencia étnica y cultural para su acreditación diferenciada.

Como consecuencia de lo anterior, la JEP (SEJEP, 2023) afirmó que el Departamento de Atención a Víctimas de la Secretaría Ejecutiva diseñó la estrategia de divulgación con el fin de promover la participación integral de las víctimas de manera efectiva, accesible y diferencial, a través de acciones pedagógicas, y comunicativas focalizadas, con un enfoque de género, étnico y psicosocial que facilite la comprensión de las necesidades de las víctimas y las organizaciones en el país y en el exterior.

La Procuraduría solicitó a la JEP que informara³²⁸ sobre las acciones que ha desarrollado para garantizar la incorporación e implementación del enfoque de género y del enfoque diferencial en la priorización para la apertura y el trámite de los casos priorizados y no priorizados; sobre lo cual manifestó que:

“En el marco de los procesos de investigación adelantados en cada uno de los macrocasos priorizados y en concentración, se ha encontrado que la violencia sexual y basada en género es parte del repertorio de violencia usado por distintos actores armados dentro de diversos patrones de macrocriminalidad. De esta manera, el esclarecimiento de este tipo de violencias en el marco de las investigaciones no ha sido un objetivo menor, por el contrario, ha sido una prioridad, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo Final de Paz y su desarrollo normativo, teniendo en cuenta la gravedad de las conductas y de los daños graves, diferenciados y desproporcionados generados en las víctimas” (JEP, 2023ñ).

³²⁷ Por medio de los cuales se avocó el conocimiento de los casos No.10 -Crímenes no amnistiables cometidos por miembros de las extintas FARC-EP, 08 -Crímenes cometidos por miembros de la fuerza pública, otros agentes del Estado, o en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles – y 09 – Crímenes no amnistiables cometidos contra pueblos y territorios étnicos.

³²⁸ A través del Oficio No. 1512840000000 E-2023-245965 del 20 de junio de 2023.

Precisó además que, el Auto SRV-103 de 2022, señaló que:

“La violencia sexual debe comprenderse como un hecho violento que es parte del repertorio de violencia que puede ser utilizado por los perpetradores para distintos fines y en distintos contextos. No cree procedente excluir de la investigación integral de un patrón determinado la violencia sexual y basada en género, separando artificialmente a las víctimas de estos hechos del proceso de la investigación de todos los hechos de la violencia sufrida por ellas y por sus familiares. A juicio de la Sala, el hacerlo invisibilizaría no solo a las víctimas de este crimen con la figura de su “especialidad”, sino que también haría menos visible la imbricación de la violencia sexual en otras formas de violencia, en particular el despojo de tierras, desplazamiento forzado y asesinato y desaparición de miembros de las familias de las víctimas. Así mismo, la Sala considera procedente hacer visible también los otros crímenes cometidos como parte de un mismo repertorio motivado por el odio y el prejuicio por razones de sexo o de OISGD, como pueden ser los trabajos forzados o el desplazamiento” (JEP, 2023ñ).

Con lo que se concluye que, para la JEP, la investigación de la violencia sexual, reproductiva y basada en género está contenida en todos los macrocasos.

Adicionalmente, la JEP señaló que, en el macrocaso 02, en el marco de la metodología territorial, ha implementado los enfoques étnico racial, territorial y de género, mujer, familia y generación, abordando tres ejes, así:

- Investigación: Dentro del trámite judicial, investigan y analizan de manera integral las violencias cometidas contra los Pueblos y Territorios Étnicos, las mujeres, la población LGBTI y la niñez, en el marco de patrones de macrocriminalidad. Para esto, adoptó un enfoque interseccional que interroga y analiza los distintos factores de discriminación y vulnerabilidad.
- Participación: Teniendo en cuenta los procesos organizativos que se presentan en los territorios priorizados, han concentrado rutas y escenarios particulares de participación con los Pueblos Étnicos, las Comunidades Campesinas y las organizaciones de mujeres y LGBTI.
- Medidas Cautelares: Analiza el riesgo para la participación colectiva de las víctimas, de autoridades, líderes y lideresas, y de víctimas individuales, con inclusión de los que se producen con ocasión de la violencia por prejuicio.

A pesar de la sensible y ya reconocida necesidad de la apertura del macrocaso 11, para concentrar y visibilizar los hechos de violencia sexual, violencia reproductiva y otros crímenes cometidos por prejuicio, odio y discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa en el marco del conflicto armado, es de reconocer los esfuerzos realizados para la implementación de rutas

y metodologías para facilitar la participación de las mujeres en los macrocasos por parte del Órgano de Gobierno.

En este sentido se identifican avances frente a la participación de las víctimas, con la aplicación de enfoques diferenciales en el análisis, tratamiento e investigación de los hechos, con acciones consistentes en: la incorporación de preguntas interseccionales sobre la violencia por prejuicio y basada en género en el marco de las versiones voluntarias; la determinación de patrones de violencia por prejuicio; el impulso para la presentación de informes de afectaciones específicas, análisis de riesgo individual y colectivo con enfoque de género, mujer, familia y generación en el trámite de medidas cautelares; la generación de espacios de participación reservada de mujeres en el marco de diligencias de construcción dialógica de la verdad; la implementación de una metodología coordinada con las víctimas y la Procuraduría para el traslado de versiones voluntarias; y, la recepción de observaciones, notificaciones con pertinencia étnica de decisiones relevantes.

Con respecto a las medidas tomadas por la UIA frente a los casos de violencia sexual, informó el Órgano de Gobierno que (2023) la UIA, implementó las guías de entrevistas a víctimas de violencia sexual en el macrocaso 02 – Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño), en el macrocaso 04 – región del Urabá y en el macrocaso 05 – norte del Cauca y sur del Valle del Cauca.

Así mismo, dio cuenta, que: I) se construyó la guía para la realización de actividades investigativas, la cual tiene como propósito garantizar que el equipo de policía judicial en la UIA incorpore en sus prácticas, el enfoque restaurativo, la centralidad de las víctimas, el enfoque de género y étnico; II) se diseñó la guía para investigación de violencias contra personas con orientaciones sexuales y de género diversas, revisada y validada con Colombia Diversa, Caribe Afirmativo y Santa María Fundación; III) se han generado actividades investigativas especializadas, por solicitud de la magistratura y los equipos de la UIA; y, IV) la implementación y cualificación del sistema de información –LAYNA–.

Medidas cautelares y medidas de protección

Este mecanismo previsto entre los artículos 22 y 26 de la Ley 1922 de 2018³²⁹ ha trascendido como uno de los principales procedimientos ante las Salas y Secciones de la JEP para los sujetos procesales e intervinientes especiales, que permite la consolidación de los objetivos de verdad y reparación, ya que, los trámites

³²⁹ “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”.

cautelares han demostrado un nivel superior de respuesta judicial, frente a otros procedimientos de las diferentes instancias del modelo de justicia transicional.

Mediante las funciones preventiva y de intervención, y bajo las delimitaciones constitucionales y legales, la Procuraduría ha apoyado esta labor de la Magistratura en los diferentes escenarios. En varias oportunidades estas acciones han contribuido a activar los mecanismos para preservar la vida de quienes acuden a la jurisdicción desde diferentes calidades; asimismo, han facilitado la custodia de información y documentación esencial para la construcción de la verdad, la posibilidad de reconciliación, y la construcción y sostenimiento de la paz.

Son múltiples los procedimientos que impulsan las Salas y Secciones de la jurisdicción en esta materia, tales como medidas de protección personal, de lugares en los que se presumen han sido inhumadas víctimas del conflicto en condición de no identificación o identificados no reclamados, y de información.

En la actualidad las Salas y Secciones tienen activas medidas cautelares en algunos de los macrocasos que adelantan, al igual que otras, transversales a los procedimientos de la jurisdicción. Para el caso de sitios de presuntas víctimas inhumadas, se encuentran trámites cautelares en Antioquia, Cúcuta y Frontera, Cesar, Norte de Santander, Puerto Carreño, Estero San Antonio de Buenaventura, Resguardo Indígena San Lorenzo, Hidroituango, Canal del Dique, y Paz de Ariporo.

Varias de ellas han representado retos de naturaleza técnica, logística y forense por la complejidad de los terrenos (La Escombrera, La Arenera), la actual implementación de proyectos científicos para búsqueda en medios acuáticos (Estero de San Antonio en Buenaventura), la construcción de protocolos y lineamientos para la búsqueda de personas en cuerpos de agua (Canal del Dique), e incluso desafíos en materia de cooperación internacional para intervención en zonas de frontera.

A su vez, la observancia de los enfoques territoriales, étnicos y de género, ha exigido la presencia de funcionarios, sujetos procesales e intervinientes en los territorios en que se materializan las medidas cautelares, como es el caso de los sitios ubicados en el Resguardo Indígena San Lorenzo (Riosucio) o en Paz de Ariporo.

Las decisiones que la Magistratura ha adoptado en materia de medidas cautelares son los trámites con mayor impulso procesal y adopción de decisiones de fondo. Para el periodo de análisis del presente Informe, la JEP (2023ñ) recibió 727 solicitudes de protección individuales y 37 solicitudes de protección colectiva, por parte de las víctimas del conflicto armado interno debidamente acreditadas. Con base en lo anterior, se solicitan los estudios de seguridad y medidas de protección

en favor de víctimas y apoderados, requiriendo a la UIA y la UNP, cuando se trata de amenazas y otras situaciones de riesgo, y se remite la información a la Fiscalía General de la Nación (FGN) con el fin de que adelante las investigaciones pertinentes.

En datos estadísticos, la JEP (2023ñ) refirió que la SAR ha proferido 486 autos y 479 órdenes y, la SRVR ha decretado 165 medidas cautelares.

El Órgano de Gobierno informó que se han tomado diferentes medidas cautelares para proteger información relacionada con violaciones a los DDHH e infracciones al DIH: en favor de la preservación de lugares regulares e irregulares de inhumación de personas dadas por desaparecidas; en salvaguarda de los archivos de inteligencia y contrainteligencia del Ejército Nacional; la protección de víctimas y comparecientes; y salvaguarda de la información vinculada con la existencia de CNI y CINR³³⁰, entre otras, (JEP, 2023ñ):

- Desde el Despacho 1: las principales Medidas Cautelares decretadas para preservar información y territorios en donde se presume la existencia de cementerios clandestinos o fosas comunes, son: Hidroituango³³¹, Comuna 13³³² y Estero San Antonio³³³, a partir de las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil como el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE).

³³⁰ Los CNI son cuerpos de personas que proceden de diferentes contextos, principalmente violentos y que acorde a la normativa judicial deben ser sometidos a necropsia médico-legal con el objetivo de establecer las circunstancias en que se dio su muerte y para lograr su identificación. Luego de dicho procedimiento, los cuerpos que no logran ser identificados son entregados en calidad de custodia a cementerios públicos en todo el país. Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), esta entidad ha entregado a los cementerios una cifra aproximada de 25.000 CNI y 18.000 CINR (43.000 en total). Consultado en [1.-Orientaciones-Protección-CNI-CINR-para-garantizar-el-derecho-a-la-verdad.pdf \(ubpdbusquedadesaparecidos.co\)](#)

³³¹ Dicha Medida Cautelar fue promovida por Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado, con la que se pretende el cuidado, la protección y la preservación de 16 lugares del territorio nacional ubicados en los departamentos de: Antioquia, Caldas, César, Santander y Sucre, lugares donde podrían encontrarse cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada. ID LUGARES DECRETADOS. 1 UDEA.

³³² Dicha Medida Cautelar fue promovida por Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes del Estado, con la que se pretende el cuidado, la protección y la preservación de 16 lugares del territorio nacional ubicados en los departamentos de: Antioquia, Caldas, César, Santander y Sucre, lugares donde podrían encontrarse cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada. ID LUGARES DECRETADOS: 1 LA ESCOMBRERA Y LA ARENERA; 2 JARDÍN CEMENTERIO UNIVERSAL.

³³³ Se decreta Medida Cautelar en el Estero San Antonio con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las familias y víctimas de desaparición, prohibiendo cualquier tipo de intervención en el Estero de San Antonio. ID LUGARES DECRETADOS: 1 ESTERO SAN ANTONIO.

- Dentro del macrocaso No. 02 se han proferido medidas tendientes a la protección del territorio de los sujetos colectivos, en los cuales existen fosas comunes.
- En el macrocaso No. 03 se han decretado dos medidas cautelares sobre cementerios, se llevó a cabo una exhumación en el Cementerio Sucre (Sucre) y, en el marco del seguimiento de las medidas cautelares sobre el Cementerio alterno de El Copey, informó que se realizaría una audiencia pública en junio de 2023.
- Respecto del macrocaso No. 04, se presentó solicitud de medidas cautelares por parte del Consejo Comunitario de las cuencas de los ríos La Larga y Tumaradó “COCOLATU”, para la protección de los derechos de las víctimas, que fueron concedidas en el Auto 086 del 2 de septiembre de 2022.
- El despacho relator del macrocaso No. 07, resaltó la adopción de medidas para la protección de expedientes judiciales de la Justicia Penal Militar y archivos en poder de organizaciones sociales de distinta naturaleza, tales como Juntas de Acción Comunal y ONG’S.

El Órgano de Gobierno además indicó que tiene los siguientes retos frente a las medidas cautelares:

- Macrocaso No. 01: Dificultad en la articulación con la UNP, particularmente en la atención a los requerimientos de información, atención en tiempos razonables para la realización de estudios de riesgo e implementación efectiva de las medidas.
- Macrocaso No. 02: Dificultades relacionadas con la crisis de DDHH y de DIH presentada en la zona de competencia del caso, como consecuencia del control ejercido por actores armados ilegales y su presencia en vastas zonas del territorio, inconstante presencia de las autoridades públicas en dichos municipios, vulnerabilidades arraigadas de la población, falta de vías de comunicación, existencia de artefactos explosivos, entre otros aspectos generadores de alto riesgo.

Régimen de condicionalidad

La renuncia a la persecución penal y la determinación de la situación jurídica definitiva son unas de las principales finalidades de la JEP. Consiste en la extinción de la acción penal, la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa o disciplinaria derivada del delito. Este es uno de los tratamientos no sancionatorios que puede aplicar la JEP para resolver definitivamente la situación jurídica de los

comparecientes³³⁴. Este proceso, que es de suma importancia para garantizar la seguridad jurídica de los comparecientes, se encuentra todavía en su fase de implementación.

En este sentido, durante el periodo de análisis, la SA profirió varias decisiones de importancia en lo relativo a la renuncia definitiva a la persecución penal (RPP) y la definición de la situación jurídica de comparecientes, que, por su naturaleza, no fueron llamados a responder en calidad de máximos responsables o partícipes determinantes en un trámite de instrucción de un macrocaso³³⁵.

En primer lugar, se encuentra la Sentencia Interpretativa SENIT No. 3 de 2022, en donde la SA estudia la procedencia de recursos, y el trámite adelantado por la SRVR en los correspondientes macrocasos, entre otros aspectos. Esta decisión resulta relevante en materia de la RPP toda vez que define como regla la posibilidad

³³⁴ En palabras de la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz: “La renuncia a la persecución penal es, precisamente, uno de los tratamientos especiales no sancionatorios, y está encaminada a resolver de forma definitiva la situación jurídica. Está prevista para los comparecientes ante la JEP en tres clases de supuestos. Por un lado, aparece como un instrumento de justicia transicional aplicable a aquellos sujetos que no fueron o no serán seleccionados para juzgamiento y sanción, v.gr. por tratarse de quienes no ejercieron liderazgo o no tuvieron una participación determinante en los delitos más graves y representativos. Por otra parte, la renuncia a la persecución penal es un tratamiento penal diferenciado para agentes del Estado que, cuando se trata de integrantes de la Fuerza Pública, procede de forma simultánea a mecanismos aplicables a otros comparecientes obligatorios— como los antiguos miembros de las FARC-EP, por delitos que no se consideran de la máxima gravedad. Por último, existe una renuncia a la persecución penal como mecanismo para definir la situación jurídica de los menores de dieciocho años que hubieran cometido delitos por causa, con ocasión y en relación directa o indirecta con conflicto armado, y cumplan los demás requisitos para ello.” Ver: Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Sentencia TP-SA-RPP-No. 230 de 10 de febrero de 2021.

³³⁵ En efecto, existen dos tipos de decisiones de selección que puede adoptar la SRVR, que en palabras de la Sección de Apelación se determinan así: “(i) la de las personas que considera máximos responsables de crímenes graves y representativos, y quienes por eso deben ser imperativamente juzgadas y sancionadas por esos hechos —selección positiva— (Ley 1957/19, art. 79, lit. m), y (ii) la de las personas que, estando involucradas en los mismos delitos, no detentan máxima responsabilidad, y a quienes entonces la SDSJ debe concederles beneficios definitivos de carácter no sancionatorio, siempre que cumplan las condiciones para ello —selección negativa— (Ley 1957/19, art. 84, lit. a y h). La selección positiva tiene al menos dos variantes adicionales, y puede dar lugar a trámites claramente diferenciados, procesal, sustantiva y orgánicamente, dependiendo, principalmente, de si la persona aportó verdad y reconoció responsabilidad. Por un parte, la SRVR puede remitir a los comparecientes a la UIA, para que esta defina si hay mérito para acusarlos ante el Tribunal, y así dar continuidad al proceso de atribución de responsabilidades, pero ahora desde una perspectiva adversarial (Ley 1957/19, art. 79, lit. n, q y s, y art. 87, lit. a). De otro lado, puede remitir al sujeto a la SERV, si este ha sido fiel a los principios de la transición, para que continúe allí el proceso de atribución de responsabilidades, el cual tendrá que continuar desarrollándose de manera dialógica y restaurativa, pero, a partir de ese entonces, conforme a un debido proceso más ortodoxo, con algunos espacios formales de defensa y contradicción (Ley 1957/19, art. 79, lit. m, y art. 92, lit. a y b).” Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación. Sentencia TP-SA-SENIT No. 3 de 2022.

de interponer recursos en contra de las decisiones de sala que determinen la selección negativa de uno o varios comparecientes.

En efecto, la selección negativa es un acto procesal por medio del cual la SRVR remite a la SDSJ los casos de comparecientes que, si bien estuvieron involucrados en la comisión de delitos no amnistiados investigados dentro de un macrocaso, no detentan la calidad de máximo responsable o participe determinante. Es así, que esta remisión genera que la SDSJ asuma el conocimiento de sus procesos, en punto a adoptar decisiones que permitan definir su situación jurídica dentro del sistema. Así, en la SENIT No. 3 de 2022 se dispuso que las providencias de selección negativa sí se encuentran sujetas al recurso de apelación, al ser el medio por el cual se pone fin a los procesos de atribución y reconocimiento de responsabilidad, y, se da curso a un nuevo proceso de definición de la situación jurídica, por medio de mecanismos no sancionatorios (JEP, 2022g).

En segundo lugar, se encuentra la SENIT No. 4 de 2023, por medio de la cual la SA determinó reglas frente a la forma de resolución de los incidentes de incumplimiento al régimen de condicionalidad, que es el marco de obligaciones que debe cumplir un compareciente ante la JEP para obtener y mantener los beneficios propios del sistema de justicia transicional³³⁶. Estas condiciones están constituidas por el aporte a la verdad plena, las garantías de no repetición, la contribución a la reparación de las víctimas, entre otras, las cuales deben ser plenamente observadas por el compareciente durante su permanencia en la JEP.

En este marco, es que la SENIT No. 5 de 2023 establece una serie de reglas frente al trámite del incidente de incumplimiento al régimen de condicionalidad, como mecanismo judicial de verificación hacia los compromisos de los comparecientes. Este trámite tiene una faceta negativa y una práctica; la primera, referida a la pérdida de beneficios; y la segunda, relativa a la anticipación del trabajo presente o futuro de los diversos órganos de la JEP, con el objeto de definir las situaciones jurídicas definitivas de los comparecientes, por vías sancionatorias o no sancionatorias (JEP, 2019c).

De allí, que la definición de las características procesales de este incidente, son relevantes y necesarias para la apropiada aproximación a la definición de la situación de los comparecientes, y eventualmente su RPP.

Adicionalmente, en la SENIT No. 5 de 2023, la SA define reglas relacionadas con las providencias de selección negativa, pero también los alcances del régimen

³³⁶ El régimen de condicionalidad se encuentra descrito en el artículo 20 de la Ley 1957 de 2019, y fue desarrollado por la Corte Constitucional en las sentencias C-674 de 2017 y C-080 de 2018.

de condicionalidad como fuente de la RPP. En efecto, la RPP tiene su sustento en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el régimen de condicionalidad, a pesar de tener un carácter relacional, que muta según la condición del compareciente en la JEP. En otras palabras, no es exigible a un compareciente en selección negativa el mismo régimen de condicionalidad de un compareciente cuyo caso no se encuentra dentro de los casos priorizados por la SRVR en los macrocasos.

Surge así, la figura del Régimen de Condicionalidad Estricto, como ampliación del régimen de condicionalidad general, aplicable como deber especial a los comparecientes remitidos por la SRVR a la SDSJ en selección negativa (JEP, 2023p).

En palabras de la SA:

“El **régimen de condicionalidad estricto** (RCE) consiste en los deberes especiales que deben observar los partícipes no determinantes remitidos por la SRVR a la SDSJ, para acceder y conservar la RPP, en función de la naturaleza de los crímenes más graves y representativos en los que se han visto involucrados, su potencial ofensivo y las repercusiones o el impacto que dichas conductas tienen respecto de bienes jurídicos de gran jerarquía y, en consecuencia, en el tejido social”. (JEP, 2023p) (Negrillas en el texto original).

Como se puede apreciar, estas decisiones surgen como elementos relevantes para facilitar la definición de la situación jurídica de los comparecientes, materializada a través de instrumentos como la RPP. No obstante, se advierte que estos procesos han tenido aplicación principalmente sobre comparecientes de fuerza pública. Por ejemplo, la SENIT No. 5 de 2023, surge de una apelación interpuesta por el Ministerio Público frente a la selección negativa determinada en el subcaso emblemático del cementerio Las Mercedes de Dabeiba, del macrocaso No. 03. Sin embargo, a la fecha no se han proferido decisiones particulares en relación con la selección negativa o RPP de comparecientes pertenecientes a las antiguas FARC-EP.

La JEP (SEJEP, 2023) presentó como retos frente al régimen de condicionalidad, la “falta de contacto permanente con los comparecientes para verificar el cumplimiento de las obligaciones, por ejemplo, su lugar de residencia, número telefónico, entre otros”. Esta situación advierte una posible falla en la JEP sobre el desarrollo de sus procedimientos, en cuanto a que aquellos que solicitan ingresar al SIP deben diligenciar previamente el Acta de Sometimiento y Acta de Compromiso, además del diligenciamiento del formulario F1 o Compromiso Claro Concreto y Programado (CCCP), según corresponda.

En los mencionados documentos se exige el suministro de datos de contacto, situación que indica que la verificación de estos documentos no ha sido eficiente y, que cuando los comparecientes presentan datos erróneos o desacatan la obligación de actualizar su información personal se requiere que la jurisdicción establezca rutas concluyentes.

La JEP informó que (SEJEP, 2023) para el periodo de análisis del presente Informe, adelantó 1.509 trámites de supervisión de beneficios y 158 trámites de incidentes de incumplimiento, en 31 de los cuales resolvió revocar los beneficios concedidos. Así mismo, señaló que, se han iniciado 2.608 trámites que no cuentan con una decisión de fondo; respecto de los CCCP, se encontró que solo cinco fueron aprobados y 15 de estos fueron rechazados; especificó que fueron revocados los beneficios transicionales a 26 personas por incumplimiento al régimen de condicionalidad; y que, 731 comparecientes suscribieron el formato F-1 y 1.109 presentaron CCCP.

De conformidad con lo anterior, se considera necesario que la JEP diseñe procedimientos que permitan verificar de manera eficiente la información suministrada por los solicitantes de beneficios transicionales consignadas en el Acta de Sometimiento, Acta de Compromiso, Régimen de Condicionalidad, Formulario F1 y CCCP, con la finalidad de determinar si los datos suministrados corresponden con la realidad y lograr de esta manera su efectiva participación ante la jurisdicción. Si, por el contrario, identifica falsedades en la información suministrada por los solicitantes, se considera importante que proceda a tomar las acciones que deriven en las consecuencias procesales correspondientes.

Así las cosas, se requiere que la JEP, en el marco de sus competencias y atendiendo el principio de estricta temporalidad que rige su permanencia, tome medidas que le permitan agilizar el estudio de los Regímenes de Condicionalidad propuestos por sus comparecientes con perspectiva a los TOAR; estas acciones serán beneficiosas para la imposición de sanciones, que, en última instancia pretenden lograr la reparación efectiva de las víctimas del conflicto armado.

Acciones reparadoras-restauradoras y Trabajos, Obras o Actividades con contenido Reparador-Restaurador (TOAR)

Las sanciones propias son uno de los tres tipos de sanciones aplicables por la JEP a los partícipes determinantes de los crímenes más graves y representativos ocurridos en el marco del conflicto armado colombiano (JEP, 2020b). La determinación de estas sanciones (ordinarias, alternativas y propias) se da en virtud del grado de reconocimiento de verdad y responsabilidad por parte del compareciente, y del momento en el que este se realice. Así, las sanciones ordinarias se impondrán cuando no exista reconocimiento en ninguna etapa del

procedimiento surtido ante la JEP; las sanciones alternativas, cuando el reconocimiento se realiza de forma tardía, pero en todo caso antes de que el Tribunal dicte sentencia; y, las sanciones propias, cuando el reconocimiento se realice de forma detallada y suficiente, ante la Sala de Reconocimiento (JEP, 2020b).

Ahora bien, las sanciones propias contienen dos componentes principales: el retributivo y el restaurativo (JEP, 2020b). En esa medida, el contenido retributivo de las sanciones propias, que pretende la aplicación de un castigo como consecuencia de la comisión de un delito, se materializa en la restricción efectiva de derechos y libertades para la realización de los trabajos, obras y actividades con contenido reparador-restaurador (TOAR) (JEP, 2020b). De tal forma, las sanciones propias suponen la restricción de derechos y libertades por un periodo de tiempo que oscila entre cinco a ocho años, para quienes hubieren sido partícipes determinantes de los respectivos crímenes, y de dos a cinco años, para quienes no tuvieron una participación determinante (Congreso de la República, 2017b).

Sobre la naturaleza de los TOAR, la Ley 1957 de 2019 contempla un listado no taxativo sobre las posibles actividades que se pueden llevar a cabo como trabajos, obras o actividades con contenido reparador-restaurador, a saber (Congreso de la República, 2017b):

Tabla 68. Listado de posibles actividades que pueden constituirse como TOAR

Criterio	Tipo de actividad
	Participación/Ejecución en programas de reparación efectiva para los campesinos desplazados.
	Participación/Ejecución de programas de protección medio ambiental de zonas de reserva.
En zonas rurales	Participación/Ejecución de programas de construcción y reparación de infraestructuras en zonas rurales: escuelas, carreteras, centros de salud, viviendas, centros comunitarios, infraestructuras de municipios, etc.
	Participación/Ejecución de programas de Desarrollo rural.
	Participación/Ejecución de programas de eliminación de residuos en las zonas necesitadas de ello.

Criterio	Tipo de actividad
	<p>Participación/Ejecución de programas de mejora de la electrificación y conectividad en comunicaciones de las zonas agrícolas.</p> <p>Participación/Ejecución en programas de sustitución de cultivos de uso lícito.</p> <p>Participación/Ejecución en programas de recuperación ambiental de las áreas afectadas por cultivos de uso ilícito.</p> <p>Participación/Ejecución de programas de Construcción y mejora de las infraestructuras viales necesarias para la comercialización de productos agrícolas de zonas de sustitución de cultivos de uso ilícito.</p> <p>Participación y/o ejecución de programas de alfabetización y capacitación en diferentes temas escolares.</p>
En zonas urbanas	<p>Participación/Ejecución de programas de construcción y reparación de infraestructuras en zonas urbanas: escuelas, vías públicas, centros de salud, viviendas, centros comunitarios, infraestructuras de municipios.</p> <p>Participación/Ejecución de programas de Desarrollo urbano.</p> <p>Participación/Ejecución de programas de acceso a agua potable y construcción de redes y sistemas de saneamiento.</p> <p>Participación y/o ejecución de programas de capacitación en diferentes temas escolares alfabetización</p>
Limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonales	<p>Participación/Ejecución de programas de Limpieza y erradicación de resto explosivos de guerra y municiones sin explotar.</p> <p>Participación/Ejecución de programas de limpieza y erradicación de Mina antipersonal y artefactos explosivos improvisados.</p>

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del artículo 141 de la Ley 1957 de 2019, (2019)

Así mismo, los TOAR tienen una serie de características y requisitos, como: I) pueden ser llevados a cabo por cualquier compareciente; II) deben ser de cumplimiento personal; III) deben garantizar la participación de las víctimas respecto de su formulación y ejecución; y, IV) deben estar encaminados a la reparación de las víctimas.

En relación con los requisitos específicos de los TOAR, los de carácter anticipado, cuentan con los siguientes elementos: I) deberán ser certificados por la Secretaría Ejecutiva (SEJEP) a solicitud del interesado compareciente o de la SRVR; II) deberán contar con mecanismos de certificación para acreditar probatoriamente la realización directa de los TOAR; III) su contenido reparador-restaurador será valorado en la etapa inicial del proceso judicial ante la SRVR, así como en la etapa posterior ante el Tribunal de Paz para determinar si el TOAR realizado genera reducción de la pena; y, IV) pueden realizarse estando el compareciente restringido o no de su libertad, siempre que: a) la actividad tenga impacto reparador-restaurador, b) se consulte previamente con las víctimas, c) sea verificado y certificado por la Secretaría Ejecutiva y, d) el compareciente informe debidamente de su ubicación, así como del lugar de realización del TOAR (JEP, 2020b).

La Procuraduría ha presentado observaciones frente a la formulación y evaluación de proyectos de sanción en los macrocasos que se adelantan ante la JEP, resaltando la importancia de que los proyectos de sanción se adecúen al daño concreto del macro que se trate, pero especialmente al daño generalizado que el conflicto generó en la sociedad, en lo que cobra relevancia la participación de las víctimas. Asimismo, se han hecho llamados para que se articulen con la oferta ya existente en materia de reparación a las víctimas del conflicto armado (como lo son los PIRC y los PRyR), así como la establecida en la implementación del Acuerdo de Paz (por ejemplo, los PDET).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Se encontraron acciones desarrolladas por la JEP y la UIA que representan avances en la investigación de los hechos victimizantes relacionados con violencia sexual en el marco del conflicto armado. Sin embargo, se advertía un incumplimiento respecto de la apertura del macrocaso No. 11 para investigar de manera concentrada estas conductas, en garantía de los derechos de las víctimas de violencia sexual y basada en género³³⁷.

³³⁷ La apertura de este macrocaso finalmente se produjo el 27 de septiembre de 2023.

- Respecto a la aplicación del enfoque de género en las actuaciones de la JEP, a pesar de las acciones que se han ejecutado en pro de su aplicación, se evidenciaron dificultades en la identificación de las víctimas de violencia sexual o de victimizaciones motivadas por razones de género, sexo, orientación sexual o identidad de género diversa.
- Se ha desarrollado una dinámica de estructuración, sistematización y organización de hechos de violencia sexual, con aplicación del enfoque territorial, racial, étnico y de género, no obstante, persisten retos para la aplicación de estos enfoques en todos los macrocasos.
- Se requiere fortalecer la difusión y pedagogía de las rutas de acreditación de víctimas, para un mayor conocimiento de las víctimas individuales y de los colectivos, sobre los derechos implícitos que conlleva la acreditación.
- Respecto de las garantías de seguridad de los firmantes del Acuerdo de Paz, líderes y lideresas, se evidencian dificultades en términos de oportunidad y efectividad en la definición e implementación de las medidas para su protección, especialmente las que están a cargo de la UNP.
- Es indispensable la articulación interinstitucional, en especial con la UNP para la efectiva protección de las víctimas, comparecientes y demás intervinientes ante la JEP, más aún, cuando se trate de medidas cautelares decretadas por el Órgano de Gobierno.
- La puesta en marcha de las medidas cautelares decretadas en favor de organizaciones acreditadas ante la JEP, enfrenta desafíos en razón de la incursión de nuevos actores al margen de la ley en los territorios que fueron epicentro del conflicto armado interno.
- Se identifican oportunidades de mejora para lograr un equilibrio del procedimiento entre las expectativas de las víctimas y las instancias y trámites de la jurisdicción, a partir de la modulación de los tiempos para la adopción de las medidas acorde con las competencias de cada una de las entidades que conforman el SIP (UPBD) y la Jurisdicción Penal Ordinaria³³⁸.

³³⁸ Es el caso de la mayor proporción de medidas cautelares dirigidas a la protección de lugares en que se presumen fueron inhumadas personas víctimas del conflicto armado interno; ejemplos: Cementerios en Dabeiba (Antioquia), Saravena (Arauca), Cúcuta, Neiva, Copey (Cesar), Turbo (Antioquia), Sucre (Sucre), Las Liscas (Norte de Santander), Puerto Carreño (Vichada), Rincón del Mar (San Onofre), Villavicencio, San José del Guaviare, Risaralda, Quindío, Caldas, Paz de Ariporo (Casanare); otros sitios de inhumación: Finca La Alemania, Finca El Palmar (San Onofre), La Escombrera, La Arenera (Antioquia), Estero San Antonio (Buenaventura), Hidroituango, Resguardo Indígena San Lorenzo, Riosucio, corregimiento Río Frio (Norte de Santander), corregimiento Banco de Arenas.

- En las propuestas de proyectos de TOAR se advierten falencias en cuanto a los criterios para la formulación y evaluación de proyectos de sanción en los macrocasos que se adelantan ante la JEP.
- Resulta fundamental contar con la participación de las víctimas en la construcción de los proyectos restauradores y reparadores que hacen parte de las sanciones propias para los macrocasos de reconocimiento de verdad y responsabilidad.

Recomendaciones

A la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas de la Jurisdicción Especial para la Paz

- I. Dar cumplimiento a lo ordenado por la Subsección Quinta de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP, por medio de la Sentencia SRT-ST-111 de 2023, atendiendo al principio de centralidad de las víctimas y de estricta temporalidad que rige este Sistema.

A la Jurisdicción Especial para la Paz

- II. Generar más espacios de diálogo diferenciados con las víctimas en donde se identifique a quienes sufrieron victimizaciones motivadas por el género, sexo, orientación sexual o identidad de género diversa.
- III. Aplicar en los trámites de los macrocasos priorizados, preguntas con enfoques diferenciados a todos los comparecientes, que faciliten los procesos investigativos, especialmente, frente al esclarecimiento de las conductas que configuraron delitos de violencia sexual en contra de las víctimas del conflicto armado.
- IV. Decretar medidas cautelares para la protección de aquellos territorios en los que se presume la existencia de cementerios clandestinos o fosas comunes, toda vez que las medidas en favor de los territorios de los sujetos colectivos no alcanzan a cumplir ese objetivo, lo que pone en riesgo el derecho a la verdad y reparación de las víctimas.
- V. Exhortar a los comparecientes de las extintas FARC-EP para que señalen los lugares en donde pueden estar o fueron instalados campos minados.

A la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz

- VI. Promover un mayor número de jornadas de pedagogía y acreditación de víctimas, especialmente para las víctimas de violencia sexual.
- VII. Implementar el enfoque de género, interseccional y diferencial en las jornadas de pedagogía y acreditación, haciendo especial énfasis en las mujeres, niños, niñas, pueblos indígenas y afrodescendientes quienes fueron los más victimizados por el conflicto armado.

A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad Nacional de Protección

- VIII. Empezar acciones efectivas que les permitan priorizar medidas de protección en favor de los firmantes del Acuerdo de Paz, líderes, lideresas, comparecientes y víctimas.

Al Ministerio de Defensa Nacional

- IX. Fortalecer la presencia de la fuerza pública en los territorios, para garantizar las condiciones de seguridad, tanto a las víctimas como a los comparecientes, en especial, en aquellos territorios en los que se prevé desarrollar los TOARS y las sanciones propias que impone la Jurisdicción Especial para la Paz.

A la Unidad Nacional de Protección

- X. Cumplir los requerimientos efectuados por la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos señalados, en pro de la protección de las víctimas, comparecientes y demás intervinientes ante la jurisdicción.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Unidad para las Víctimas

- XI. Tomar acciones que les permitan una mejor gestión frente a las medidas cautelares ordenadas por la JEP como respuesta a las demandas de las víctimas y organizaciones que las representan.

Medidas de Reparación Integral

Las víctimas están en el centro del Acuerdo de Paz, y por lo tanto, la garantía de sus derechos debe ser parte fundamental de su implementación, lo que hace necesario el fortalecimiento de la política pública para la atención y reparación integral a víctimas, como parte esencial del Sistema Integral para la Paz.

La Ley 1448 de 2011, por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral para las víctimas del conflicto armado interno, tiene en la actualidad el reto de reparar integralmente a las más de 9.5 millones de personas que han sido víctimas del conflicto, pues, a pesar de que han transcurrido 12 años desde su expedición, aún persisten dificultades y barreras de acceso en cada una de sus medidas y componentes, tal y como se ha evidenciado en el Décimo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV)³³⁹, presentado al Congreso de la República³⁴⁰.

En general, se reitera la preocupación de que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional para garantizar el restablecimiento de los derechos de las víctimas, continúan los desafíos en la reparación integral, principalmente respecto de las medidas que se contemplaron en el Acuerdo de Paz y que son objeto de análisis en el presente Informe: reparación colectiva, procesos colectivos de retornos y reubicaciones de personas en situación de desplazamiento, rehabilitación psicosocial y reparación de víctimas en el exterior, lo que involucra 15 indicadores del PMI.

Adicionalmente, en este apartado, se presentarán los avances y dificultades en la entrega de los bienes de las extintas FARC-EP y en el fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas.

Estado de implementación

Reparación colectiva

El Acuerdo de Paz, en el punto 5.1.3.3, establece el fortalecimiento de los procesos de reparación colectiva, el carácter reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), la incorporación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) en los PDET y su fortalecimiento donde no hay dichos programas. Así mismo, especifica los elementos que deben incorporar los

³³⁹ Conformada por la Procuraduría General de la Nación, Contraloría de la República, Defensoría del Pueblo y tres representantes de la Mesa Nacional Efectiva de Víctimas.

³⁴⁰ Disponibles en: <https://www.procuraduria.gov.co/procuraduria/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/procuraduria-delegada-seguimiento-acuerdo-paz/Pages/default.aspx>

dos planes. Sin embargo, seis años después de iniciada su implementación, no se evidencian resultados significativos en esta materia y, por el contrario, se presentan estancamientos en las fases de la ruta y rezagos en el cumplimiento de los PIRC.

Actualmente, se encuentran en ruta 896 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC), como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 69. Sujetos de Reparación Colectiva en la Ruta de Reparación Colectiva por fase

Fase ruta	Étnicos	No Étnicos	Organizaciones / Grupos	Total por fase	% por Fase
Identificación	194	3	6	203	22,66
Alistamiento	174	22	13	209	23,33
Diagnóstico o caracterización del daño	93	23	5	121	13,50
Diseño y formulación del PIRC	72	47	8	127	14,17
Implementación	82	73	25	180	20,09
Sujetos con el 100% del PIRC implementado	2	51	3	56	6,25
Total	617	219	60	896	100

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la UARIV, (2023a).

A 11 años de la creación del Programa de Reparación Colectiva, el 59,48 % de los SRC se encuentra en las tres fases iniciales de la ruta, y tan solo el 6,25 % tiene su PIRC implementado (UARIV, 2023a). El 62,22 % de los PIRC en implementación está rezagado³⁴¹ y el indicador del PND 2018 – 2022 “sujetos reparados administrativamente”, solo cumplió el 35 % de su meta³⁴².

En cuanto a los dos indicadores del PMI, el de “Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado” (E.315) solo presentó un cumplimiento del 9,52 % de la meta anual en 2022 y presenta un avance acumulado de 36,80 %, mientras que el indicador “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos” (E.316), aunque su ficha técnica se ajustó de acuerdo con lo

³⁴¹ El rezago se calcula a partir de los tres años de haberse aprobado el PIRC, teniendo en cuenta que el Modelo de RC establece esta periodicidad para su implementación.

³⁴² DNP-SINERGIA. Consulado en: <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/33/1572/6143/116> el 27/05/2023.

recomendado por la CSMLV en el Noveno Informe³⁴³, no reporta avances cuantitativos en el SIPO. El indicador “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados” (E.G.1), tampoco reporta avances en dicho sistema.

Respecto a la incorporación de los PIRC en los PDET, el 49,44 % (443) de los SRC se encuentran en municipios PDET, 86 de estos con PIRC en implementación, los cuales contienen 4.166 acciones pendientes de cumplimiento, 1.266 de éstas coinciden con al menos una iniciativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) (UARIV, 2023a). La Agencia de Renovación del Territorio (ART) informa que hay 768 iniciativas PATR (ART, 2023a) que coinciden con acciones de los PIRC, distribuidas por pilar, como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 70. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PIRC

Pilar	Iniciativas	% Implementación activa	% en hoja de ruta
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	59	45,76	40,68
Infraestructura y Adecuación de Tierras	44	52,27	43,18
Salud Rural	88	42,05	18,18
Educación Rural y Primera Infancia Rural	155	61,94	24,52
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	29	51,72	31,03
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	129	58,91	37,98
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	21	52,38	9,52
Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz	243	47,33	18,52
Total general	768	52,08	26,30

³⁴³ “Se insiste en que la medición de este indicador no se está realizando de acuerdo con su ficha técnica pues, de los 17 SRC nacionales que actualmente se encuentran en ruta, uno cerró su plan en diciembre de 2020 y ocho están en implementación.” “...se observa que en el avance cualitativo del indicador se mencionan las resoluciones de fortalecimiento como unidad de medida.”

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ART, (ART, 2023a).

Si bien, la cifra de las iniciativas que se encuentran con ruta de implementación activada parece significativa, no es posible identificar cuántas se han ejecutado, pues la ART no refleja en la base de datos el avance de aquellas que coinciden con PIRC y tampoco especifica a cuántas acciones de PIRC corresponden estas iniciativas. No obstante, es evidente que el porcentaje de coincidencia es insuficiente para considerar que efectivamente se está cumpliendo con lo estipulado por el Acuerdo de Paz. La Procuraduría ha evidenciado inconsistencias en la identificación de coincidencias³⁴⁴, que requieren ser revisadas.

A los bajos niveles de coincidencia se adiciona que, en las “Mesas Subregionales PDET: Paz Avanzar Cumpliendo”, las comunidades solo priorizaron 96 iniciativas relacionadas con acciones de PIRC (ART, 2023d). Llama la atención que la UARIV solo fue convocada a seis de estos espacios³⁴⁵, lo cual denota que persiste la desarticulación con la ART para impulsar prioritariamente aquellos proyectos vinculados con iniciativas de los PATR que coinciden con acciones de los PIRC.

Sobre esto último, llama la atención que la ART haya acogido solo parcialmente la recomendación de la Procuraduría³⁴⁶, afirmando que “la atención prioritaria de las medidas (SIC) y acciones contempladas en los PIRC y PRyR están bajo la competencia de la UARIV” (ART, 2023b), pues, como coordinadora de la implementación de los PDET, debe garantizar que se dé cumplimiento a lo manifestado en el Acuerdo de Paz, incluyendo lo señalado en los puntos 5.1.3.3.1 y 5.1.3.3.2.

Así las cosas, es necesario que la ART asuma que la superación de las afectaciones de las vulneraciones masivas y sistemáticas de DDHH e infracciones al DIH ocurridas en el marco del conflicto armado colombiano es responsabilidad de todas las entidades involucradas en el cumplimiento de lo acordado. En esta línea,

³⁴⁴ Por ejemplo, la UARIV establece una coincidencia de una acción del PIRC del SRC “Zona Rural de Ovejas (Seis Veredas: Medellín, La Coquera, Borrachera, Nueva Colombia, El Palmar, San Francisco) en Sucre, con la iniciativa PDET 813212173187, que corresponde a Córdoba (Bolívar), un municipio donde no hay SRC.

³⁴⁵ Las convocatorias remitidas por la ART en la respuesta al oficio con radicado 20232000045681 del 2023-05-31, fueron las de las subregiones PDET: Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Chocó, Cuenca del Caguán y Pié de Monte Caqueteño, Putumayo y Sur de Córdoba.

³⁴⁶ “atender de manera prioritaria aquellas iniciativas asociadas con las víctimas del conflicto armado y restitución de tierras, al promover su habilitación e implementación en el marco de las sesiones interinstitucionales, mesas de impulso y todas las estrategias que se definan con este objetivo”.

está abocada a revisar este tipo de posturas y a incrementar los esfuerzos para que los criterios asociados a víctimas cobren mayor relevancia y logren ser categorizados como estratégicos en las subregiones PDET.

En consecuencia, y en atención especial a lo señalado en el punto 5.1.3.3.2³⁴⁷, se hace un llamado para que, en el proceso de actualización de las iniciativas de los PATR, que iniciará el segundo semestre del 2023 (ART, 2023c), se revisen las coincidencias y se incorporen las acciones de los PIRC en jurisdicción de municipios PDET.

Por otro lado, si bien el artículo 15 del PND 2022-2026 establece que los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral deben alinearse, priorizando entre otros a los PIRC, aún no es posible identificar avances al respecto.

Adicionalmente, aunque la UARIV reporta las gestiones adelantadas con entidades del SIP (JEP y UBPD) y la UIAFP, no son visibles sus efectos en la implementación de los PIRC, ni en el acceso de los SRC a su oferta. No es claro cómo se establecerá la relación entre los sujetos y las instancias de dicho sistema, pues los hechos victimizantes que afectaron al colectivo no están sistematizados.

En definitiva, además de revisar las coincidencias y garantizar la incorporación de los PIRC en la implementación de los PATR, se requiere que la UARIV identifique las afectaciones individuales de los miembros del colectivo, para relacionar las conductas con los macrocasos de la JEP, de manera que las acciones de los PIRC sean consideradas en las providencias o para los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador (TOAR). Igualmente, en aquellos sujetos donde se identifique la desaparición forzada, se podrá promover su focalización y priorización en los Planes Regionales de Búsqueda.

Rehabilitación psicosocial

En esta sección se considera pertinente observar los avances y limitaciones de la medida de rehabilitación, en función de su implementación en el periodo de análisis del presente Informe. Este Órgano de Control ha venido señalando en todos sus informes las falencias en la implementación de los indicadores correspondientes al punto 5.1.3.4, lo cual persiste. Si bien en el SIPO se indica que hay un 49,49 % de avance en los temas de reparación integral para la construcción de paz (en donde se incluyen seis estrategias y 27 indicadores), en el tema de rehabilitación psicosocial no se evidencian avances importantes.

³⁴⁷ “...todos los PDET incorporarán planes de reparación colectiva...”

En relación con los indicadores del PMI para el periodo ya señalado, se observa lo siguiente:

Sobre el indicador “Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición, implementado” (E.317), si bien, el Gobierno nacional continúa reportando en el SIPO un cumplimiento del 100 % del indicador con el “Plan Nacional de Rehabilitación”, se reitera la necesidad de revisar el reporte en el porcentaje de avance, ya que la meta no puede darse por cumplida, toda vez que a la fecha no ha sido firmado el acto administrativo de adopción de este plan y el trabajo de ajuste al diseño y definición de estrategias sugeridas en el trámite de constatación normativa aún no ha culminado. En los Informes anteriores, se ha consignado la preocupación de que no hay fecha establecida para la adopción de este plan, a pesar de haberse proyectado un decreto en el año 2020, el cual pasó la etapa pública de observaciones e incluía un detallado anexo técnico.

Así mismo, se observó que el MinSalud, en el año 2022 y en lo corrido de 2023, acogió la recomendación de impulsar las gestiones necesarias para el diseño, validación y adopción por acto administrativo del Plan Nacional de Rehabilitación, con el inicio del trámite de constatación normativa surtida ante el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1995 de 2016 y Circular 03 de 2021.

Adicionalmente, el 03 de febrero de 2023, la Secretaría Técnica del Componente Gobierno nacional de la CSIVI, remitió observaciones como notas y sugerencias técnicas en referencia al ámbito sustancial sobre el proyecto de Decreto del Plan Nacional de Rehabilitación. Según concepto del MinSalud, estas observaciones han requerido un análisis y lectura integral junto a las entidades que participan en la elaboración del plan, esto es: la UARIV, el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), con el acompañamiento de la Procuraduría.

En consecuencia, el 01 de marzo de 2023, se iniciaron las sesiones tendientes a concertar un plan de trabajo en el que se analizan las observaciones y se desarrollan los ajustes en el marco de las competencias y responsabilidades legales y reglamentarias de cada una de las entidades mencionadas.

Respecto del indicador “Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados” (E.452), según el reporte del SIPO, se observa que de la meta establecida de 15.000 personas no hubo avance para este indicador. Por su parte, los avances cualitativos se concentran en las implementaciones normativas para el desarrollo de los lineamientos y actos administrativos que orientarán la implementación del componente psicosocial del PAPSIVI para la vigencia 2022 en sus aspectos técnicos, financieros,

administrativos y jurídicos. En ese sentido, afirma el MinSalud que se logró la expedición del Decreto 1650 de 2022, por medio del cual se incluye el PAPSIVI en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Si bien con lo anterior se busca implementar el componente de atención psicosocial del PAPSIVI a través del SGSSS, la información suministrada no aborda de manera detallada la descripción de las estrategias móviles de atención psicosocial en lugares apartados.

No obstante, con base en el análisis de la información reportada por MinSalud para el periodo 2022 – 2023, se advierte un déficit de cobertura en zonas rurales y rurales dispersas, lo que afecta principalmente a la población víctima que se encuentra en estos territorios, como se muestra a continuación.

Tabla 71. Personas que recibieron atención psicosocial en zonas apartadas

Año	Personas atendidas
2016	128.536
2017	133.704
2018	62.124
2019	17.958
2020	15.045
2021	14.366
2022 - Primer semestre	10.806

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinSalud, (2023b).

Llama la atención la ausencia de datos correspondientes a la atención psicosocial en el segundo semestre de 2022. Asimismo, la Procuraduría reitera lo señalado en sus informes frente a un estancamiento en el avance de este indicador, y además, se observa una tendencia de regresión en el avance del mismo, pues de 2018 a 2019 se presenta una disminución de atención del 71 %. De igual modo, de 2018 a 2020, la disminución fue del 75.78 %, lo cual evidencia una caída en la cobertura del derecho a la rehabilitación integral cada año. Esta tendencia regresiva perjudica directamente el proceso de reparación de la mayoría de las víctimas residentes en zonas rurales y rurales dispersas.

Para el caso de la atención psicosocial en los municipios PDET, la información remitida por MinSalud permite identificar el número de personas con atención

psicosocial, de acuerdo con la cobertura geográfica del artículo 3° del Decreto 893 del 2017. Por ejemplo, en la Subregión Alto Patía – Norte del Cauca, que comprende 24 municipios de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca, se reporta un total de 461 atenciones distribuidas en los siguientes municipios: Argelia 218, Cajibío 181, El Rosario 61 y uno en Florida. Según la información disponible, los restantes 20 municipios que conforman esta subregión tuvieron una marcación de cero en atención psicosocial en la vigencia 2022.

A propósito de esta afectación al derecho de rehabilitación integral de las víctimas, el diagnóstico contenido en la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia, potencia mundial de la vida*”, muestra los retrasos en las metas del pilar 5.4. Reparación integral para la construcción de paz, siendo notorio el incumplimiento de los compromisos de reparación integral a las víctimas. Con el objeto de incidir en la superación de estos rezagos, la decisión del Gobierno nacional ha sido aportar al cumplimiento del PMI, a través de la ampliación de la cobertura de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados.

En lo relativo al indicador “Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento” (E.318), su cumplimiento se ha reportado en el SIPO desde el año 2018. Sin embargo, persiste el deterioro en la infraestructura y falencias en la metodología de atención en los Centros de Atención a Víctimas, ocasionados por la suspensión de los servicios durante la pandemia por el COVID-19, lo que desafía el cumplimiento de este indicador y de otras medidas previstas en el Acuerdo de Paz para fortalecer la atención psicosocial. No obstante, según información de la UARIV, fueron atendidas un total de 4.853 víctimas al 30 de marzo de 2023.

A nivel cualitativo la UARIV culminó en el primer semestre de 2022 los ciclos correspondientes a la estrategia de atención psicosocial no presencial y el protocolo de atención psicosocial individual del PAPSIVI.

Retornos y reubicaciones

El Acuerdo de Paz, en el punto 1.1.7, señala que en el punto 5 se pondrán en marcha las medidas acordadas para lograr el propósito compartido del Gobierno y de las FARC-EP “de que se reviertan los efectos del conflicto, que se restituyan a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado y a las comunidades sus derechos sobre la tierra, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Consecuentemente, el punto 5.1.3.5 establece que:

“el Gobierno Nacional pondrá en marcha programas colectivos con enfoque territorial y de género, específicos de retorno y reubicación de personas en

situación de desplazamiento, y por otra parte planes de retorno acompañado y asistido para víctimas en el exterior, y fortalecerá su articulación a nivel territorial con la implementación de otros componentes de la Política de Reparación de Víctimas, en particular los programas de reparación colectiva y de restitución de tierras, y con la implementación del acuerdo denominado “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”, en los casos en los que haya lugar a ello” (Mesa de Conversaciones, 2016) (subrayado fuera del texto).

De esta manera, el Acuerdo reconoce la extensión de las afectaciones del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado y la complejidad para superarlas por la vía del restablecimiento de derechos y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional (SUPECI) del 89 % de las víctimas del conflicto armado³⁴⁸, que equivalen al 16,2 % de la población. Propone, entonces, un enfoque de desarrollo, que va más allá del asistencialismo, para atender las crisis humanitarias derivadas del desplazamiento.

Así las cosas, en su implementación se esperaría que se focalicen de manera prioritaria y articulada las 994 comunidades desplazadas que actualmente se encuentran en proceso de retorno o reubicación, el 42,5 % (423) de estas en municipios PDET³⁴⁹.

Sin embargo, la Procuraduría encuentra que no se está cumpliendo con lo establecido sobre este derecho de la población desplazada, como se evidencia en el siguiente análisis, estructurado en la lógica de los elementos que se deben tener en cuenta para garantizar los retornos en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, señalados en el punto 5.1.3.5.

- *Identificación de territorios*: No se observa que se estén priorizando los planes de retorno y reubicación (PRR) donde se están implementando los PDET³⁵⁰, ni en los demás territorios donde se implementen PIRC³⁵¹. Como tampoco, que se

³⁴⁸ Registro Único de víctimas. Consultado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394> el 25/08/2023

³⁴⁹ UARIV. Correo electrónico del 08/08/2023.

³⁵⁰ No se conocen criterios de priorización para acceder a recursos relacionados con PRR. La ART considera que no es responsable de la priorización de los PRR.

³⁵¹ Se presenta una desarticulación interna entre la Subdirección de Reparación Colectiva y la coordinación de Retornos y Reubicaciones de la UARIV en la gestión de recursos para la implementación de acciones de los PIRC y los PRR.

estén coordinando con procesos de restitución de tierras³⁵², y no es claro si los Planes Nacionales Sectoriales los incluyen como criterio de priorización para la focalización a las comunidades en proceso de retorno o reubicación.

- En el marco de la implementación de las iniciativas PATR, por ejemplo, dentro de las 2.759 priorizadas en las Mesas Subregionales PDET “Paz, avanzar cumpliendo”, adelantadas por la ART en el primer trimestre del 2023, solo se encuentran 27 relacionadas con procesos de retornos o reubicaciones, evidenciando que en la metodología implementada no se partió de éstas para lograr su impulso. Se evidencia entonces, la ausencia de un enfoque de SUPECI en la implementación y, por lo tanto, se insiste en la necesidad de verificar las coincidencias y trabajar sobre estas, en los ejercicios de focalización y priorización de las iniciativas PATR.
- En esta misma línea se requiere que la ART, como coordinadora de la implementación de los PDET, replantee su postura³⁵³ y priorice a los PRR y la asociación de las acciones de éstos con iniciativas PATR, pues es responsable, junto con la UARIV, de impulsar el cumplimiento de lo señalado en el Acuerdo.
- Lo anterior, teniendo en cuenta que, a la fecha de corte de este Informe, hay 885 PRR, de los cuales se han cerrado 14 y contienen en total 20.058 acciones, con un 78,25 % pendientes por implementar (15.798), y 6.818 en territorio PDET³⁵⁴. 175 PRR corresponden a comunidades étnicas, ninguno de los cuales se ha cerrado, y contienen en total 895 acciones, 684 por implementar, 522 de estas en municipios PDET.

³⁵² No se tiene conocimiento de una estrategia articulada que permita impulsar el cumplimiento de las órdenes de restitución que coinciden con acciones de los PRR de las comunidades donde se presentan las sentencias, por ejemplo, las sentencias de restitución a familias campesinas de El Salado con el PRR y dicha comunidad.

³⁵³ La ART no acogió la recomendación de revisar la asociación teniendo en cuenta que: “i) las iniciativas PATR surgieron de un proceso participativo que se realizó una única vez; ii) la entidad competente de la formulación de los PIRC y PRyR es la UARIV; y iii) dicho proceso de formulación de PRyR y PIRC es un proceso que continua vigente, en el cual se debería tener como referente las iniciativas PATR. En este sentido, es la UARIV la entidad responsable de revisar la asociación de acciones de los PRyR con las iniciativas PATR.” (subrayado fuera del texto) Igualmente, acogió parcialmente la recomendación de atender de manera prioritaria las iniciativas asociadas con las víctimas del conflicto armado debido a: i) la atención prioritaria de a las medidas y acciones contempladas en los PIRC y PRyR están bajo la competencia de la UARIV... Sin embargo, en el marco de nuestra misión de articulación para la implementación de las iniciativas PATR, la ART continuara promoviendo en el marco de la interlocución con los sectores, la habilitación y generación de acciones concretas hacia la implementación de las iniciativas, dentro de las cuales se encuentran por supuesto, aquellas que responden a medidas de los PIRC y PRyR de acuerdo con el cruce realizado por parte de la UARIV.” (subrayado fuera del texto) Rta ART Radicado 20232000014201 del 17/02/2023

³⁵⁴ UARIV. Correo electrónico del 08/08/2023.

- Tampoco existen estrategias específicas en las políticas públicas sectoriales, particularmente de generación de ingresos, acceso a tierras y vivienda, para atender prioritariamente las demandas de las comunidades en proceso de retorno o reubicación.

- *Coordinación interinstitucional:* en línea con lo anterior, no se presenta una articulación efectiva de los PRR con otros instrumentos de política pública. Los avances en la implementación de las iniciativas PATR, se siguen presentando solo a nivel municipal, lo cual impide identificar lo que efectivamente se ejecuta en comunidades desplazadas en proceso de retorno y reubicación³⁵⁵. No obstante, la Procuraduría observa que no hay una estrategia específica por parte de las entidades competentes de la implementación del Acuerdo de Paz para priorizarlas efectivamente. Solo el 0,55 % (182) del total de las iniciativas (32.808) se relaciona con acciones de los PRR, las cuales están distribuidas por pilar de la siguiente manera:

Tabla 72. Iniciativas por pilar que coinciden con acciones en los PRR

Pilar	Iniciativas	% Implementación activa	% en hoja de ruta
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	1	100,00	100,00
Infraestructura y Adecuación de Tierras	11	63,64	81,82
Salud Rural	17	23,53	58,82
Educación Rural y Primera Infancia Rural	45	75,56	28,89
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	12	58,33	41,67
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	10	90,00	60,00
Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	11	45,45	9,09
Reconciliación, Convivencia y Construcción De Paz	75	50,67	88,00
Total general	182	57,69	60,99

³⁵⁵ La ART no identifica en sus bases de datos donde se consigna el estado de las iniciativas aquellas que coinciden con acciones de PRR ni identifica las comunidades a nivel veredal o corregimental.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ART, (2023a).

Llama la atención que la mayoría de las iniciativas en cuestión se encuentran en el pilar de Reconciliación y Convivencia y no en los demás pilares, en donde se diseñarán e implementarán programas, planes, proyectos y estrategias relacionados con derechos económicos y sociales³⁵⁶, particularmente afectados por la ocurrencia del desplazamiento forzado y cuyo restablecimiento es fundamental para superar los efectos del conflicto en los territorios.

Adicionalmente, el modelo de gestión de la política pública, basado en la formulación de proyectos por parte de las entidades territoriales³⁵⁷ (en su mayoría de categorías cuarta, quinta y sexta), para dar cumplimiento a las acciones de los PRR, ha demostrado ser ineficiente para garantizar el restablecimiento de derechos y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas de desplazamiento forzado³⁵⁸.

Cabe mencionar que la ART no acogió la recomendación del Cuarto Informe, de establecer una estrategia de asesoría y acompañamiento técnico a las entidades territoriales, argumentando que la entidad rectora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) es la UARIV (ART, 2023b), sin considerar que en el marco de la implementación de las iniciativas PATR también es necesaria una estrategia de esa naturaleza.

Por otro lado, no se conocen espacios realizados por la UARIV para promover la articulación interinstitucional y gestionar el universo de acciones de los PRR con las cabezas de los distintos sectores del Estado, o para superar cuellos de botella

³⁵⁶ Como salud, educación, vivienda, generación de ingresos y tierras.

³⁵⁷ En el Tercer informe la Procuraduría advirtió que “tanto el Protocolo de Retornos y Reubicaciones, como la Hoja de Ruta, recargan en las entidades territoriales la responsabilidad de la formulación e implementación de los proyectos a través de los cuales se dará cumplimiento a las acciones de los PRR y las iniciativas de los PATR, por lo que se recomienda que se establezca una estrategia clara de asesoría y acompañamiento desde el DNP y la UARIV, que considere la capacidad territorial y la categoría municipal, para garantizar la formulación de los proyectos y el trámite de los recursos para avanzar en el cumplimiento de los planes de retorno y reubicación”.

³⁵⁸ Se ha evidenciado que los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta tienen dificultades para la formulación de proyectos como sucede con la Gobernación de Sucre, por ejemplo, no logró formular adecuadamente el proyecto de la IETA de Chinulito para acceder a recursos de OCAD/PAZ. Igualmente, la alcaldía de El Carmen de Bolívar con el proyecto de la IETA de Santo Domingo de Meza.

que dificultan el cumplimiento de los PRR, como la situación jurídica de predios sobre los cuales se ejecutarán acciones de dichos planes³⁵⁹.

Así mismo, se observa que, en los Subcomités Técnicos Nacionales, no se establecen lineamientos o rutas para superar masivamente las dificultades y no se conocen desarrollos en gestión del conocimiento para replicar experiencias exitosas de coordinación en la implementación de acciones de los PRR, en especial aquellas que resultan complejas, por ejemplo, el restablecimiento o reconstrucción de entidades de derecho público.

Seguridad en los territorios para el retorno: A la fecha no se ha formulado el primer plan de acompañamiento de la fuerza pública a los procesos de retorno y reubicación, tal como lo establece el artículo 2.2.7.7.29 del Decreto 1084 de 2015, y continúan presentándose demoras para la aprobación y actualización de los conceptos de seguridad municipales, lo cual afecta la respuesta a las solicitudes de acompañamiento en los escenarios de soluciones duraderas³⁶⁰.

El 67,18 % de los municipios con solicitudes de acompañamiento de retorno o reubicación tienen el concepto vencido, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 73. Resumen estado conceptos de seguridad

Estado	Número
Viable y vigente	330
No viable y vigente	29
Vencido	741
Nunca ha tenido concepto de seguridad	3
Total general	1.103

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de UARIV, (2023a).

Se advierte que, si bien el indicador “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394) tiene sus reportes cuantitativo y cualitativo actualizados, continúa midiéndose con base en apreciaciones de seguridad de la fuerza pública, que por sí solas no implican

³⁵⁹ La Procuraduría, por ejemplo, desde 2019 ha adelantado espacios interinstitucionales en El Carmen de Bolívar, María La Baja, San Jacinto, Ovejas, Colosó y Morroa, con la participación de las Alcaldías Municipales, ANT, URT y representantes de comunidades en retornos y reubicaciones, para promover que se resuelva la situación jurídica de predios sobre los cuales se deben implementar acciones de los PRR, especialmente relacionadas con Entidades de Derecho Público. La UARIV no ha aplicado el ejercicio en otras zonas del país.

³⁶⁰ No es posible determinar cuántas solicitudes están afectadas con los conceptos no emitidos o vencidos, pues la UARIV sólo reportó la información de enero a marzo de 2023.

medidas de seguridad implementadas. Igualmente, no es claro el número de solicitudes con base en las cuales se calcula su cumplimiento del 100 %, por lo que se insiste en la necesidad de ajustar su ficha técnica.

- *Fortalecimiento de los defensores comunitarios:* Al respecto, llama la atención que la Defensoría del Pueblo no siguió insistiendo en el presupuesto adicional necesario para dicho fortalecimiento, el cual fue calculado en el año 2018³⁶¹ y nunca fue asignado por el Gobierno nacional.

Se advierte que el indicador “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada” (E.325) solo presenta metas a partir de 2021 y no reporta avances cuantitativos ni cualitativos.

Si bien, la Defensoría del Pueblo informa sobre las cuatro líneas complementarias de la Estrategia de Fortalecimiento al Programa de Defensores Comunitarios para desarrollar durante 10 años de la implementación del Acuerdo³⁶² (Defensoría del Pueblo, 2023d), no es claro cómo su fórmula de medición³⁶³ permitirá establecer el fortalecimiento del programa en términos de un aumento de cobertura en el acompañamiento a procesos de restitución de tierras y de retorno y reubicación de población desplazada.

En cuanto al indicador del PMI “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324), este solo cuenta con metas para los años 2021 y 2022, de uno y 13 PRR, respectivamente, las cuales, aunque registran un cumplimiento del 123 % en el SIPO, resultan insuficientes frente al universo de planes de comunidades no étnicas, que asciende a 710. Se advierte que aún no se proyectan metas hasta 2031 y se presentan inconsistencias en el reporte de avance, pues, de acuerdo con la información allegada por la UARIV a este Órgano de

³⁶¹ \$2.347.500.000 adicionales (valor anual). Defensoría del Pueblo, 2020.

³⁶² I) Posicionamiento de la figura de Defensores comunitarios; II) Transversalización de acciones tendientes a fortalecer el trabajo de las y los defensores comunitarios desde su labor intra e interinstitucional; III) Capacitación, articulación, acompañamiento y apoyo del nivel central, en donde se recogen temas de formación, además de proponer una articulación precisa y corresponsable entre el nivel central y el nivel territorial; IV) Incidencia en las políticas públicas de atención al desplazamiento forzado para procurar las garantías de los derechos de esta población con enfoque diferencial y territorial.

³⁶³ "Sumatoria de informes sobre el avance de la estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios y el estado de los procesos de retornos y reubicaciones focalizados por la Defensoría del Pueblo"

Control, se han cerrado 14 PRR³⁶⁴, mientras que el indicador registra 17 implementados a 2022.

Igualmente, el indicador “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3), aunque el reporte se hace con base en PRR implementados, solo se estableció una meta de cuatro para 2022, cumplida en un 100 %, y no se han proyectado metas a 2031 en el SIIPO. Se infiere, entonces, que solo el 23,5 % de los PRR implementados tiene enfoque territorial y de género.

Víctimas en el exterior

Atendiendo la información del RUV (UARIV, 2023a), desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, con corte al 31 de marzo de 2023, de las 26.962 víctimas que han declarado y han sido incluidas en el exterior, solo el 9 % llevaron a cabo retornos efectivos, es decir, 2.450. Asimismo, se registra que durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2022 y el 31 de marzo de 2023, se recibieron 674 declaraciones.

Si bien el Gobierno nacional ha hecho esfuerzos para caracterizar a las víctimas en el exterior, el subregistro se mantiene por factores como: I) la emigración ocurrida con anterioridad a la expedición de la Ley de Víctimas; II) el temor a ser identificados o localizados; III) la pérdida del estatus de refugiado; o incluso, IV) la falta de voluntad o de recursos para acercarse al consulado colombiano.

Respecto a la implementación de medidas de reparación, se destaca que la UARIV continuó con la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal e Individual, a través del programa de atención psicosocial e integral de víctimas del conflicto armado domiciliadas en el exterior.

Durante 2022, dicha entidad celebró un convenio de cooperación con el Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli (CISP), el cual contenía una línea de trabajo relacionada con la atención psicosocial a víctimas del conflicto armado que se encontraban domiciliadas en los países y ciudades de: España (Madrid, Alicante y Valencia), Ecuador (Quito, San Lorenzo, Esmeraldas y Nueva Loja) y Costa Rica (San José).

La atención psicosocial contempló la implementación de dos estrategias, la de recuperación emocional grupal y la individual. Finalmente, por medio de la convocatoria “Cimientos”, en 2022 se implementó la “Estrategia Raíces” que se hace grupal en Ámsterdam (Países Bajos), Nueva York (Estados Unidos), Toronto y Quebec (Canadá), ejecutada por organizaciones de víctimas presentes en estas

³⁶⁴ UARIV. Correo electrónico del 08/08/2023.

ciudades. Cabe resaltar que, a corte 31 de marzo de 2023, no se reportó ningún evento relacionado con este componente.

En cuanto al Programa de Reconocimiento y Reparación de Víctimas en el Exterior, incluyendo refugiados y exiliados victimizados con ocasión del conflicto, mediante la puesta en marcha de planes de retorno acompañado y asistido, abordado ampliamente en el Décimo Informe de la CSMLV, persisten barreras de acceso para las víctimas connacionales que requieren ser atendidas por el Gobierno nacional, tales como:

Frente al derecho al retorno y reubicación, en los diálogos con víctimas en el exterior, efectuados en el marco de la construcción del Décimo Informe de la CSMLV, se evidenció la necesidad de establecer acciones para promover el retorno de personas mayores que desean regresar al país para “envejecer al lado de sus familiares”, o en sus lugares de origen. Algunos manifestaron que por las condiciones físicas y de salud en las que se encuentran, ya no pueden sostenerse con los trabajos que han realizado por años, por lo que les resultaría mejor retornar al país.

Por último, se evidenció que la estabilización socioeconómica sigue siendo uno de los mayores inconvenientes de las víctimas en el exterior, por factores como el desconocimiento del idioma, la dificultad en la convalidación de títulos y/o la permanecía irregular en el país receptor. Por consiguiente, se hace un llamado para ampliar la oferta institucional en aras de garantizar el derecho a la generación de ingresos de esta población. Si bien se comprende la limitación de la oferta institucional en el territorio extranjero, se debe contemplar la posibilidad de formaciones virtuales que contribuyan a mejorar las condiciones laborales de los connacionales.

Entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral

El punto 5.1.3.7 del Acuerdo de Paz, además de establecer la adecuación y fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas, dispuso también que “las FARC-EP procederán a la reparación material de las víctimas, con los bienes y activos (inventariados), en el marco de las medidas de reparación integral” (Mesa de Conversaciones, 2016).

Con base en lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto 903 de 2017, cuyo artículo 3° señala la creación de un patrimonio autónomo que será administrado por un Consejo Fiduciario, ambos constituidos en 2021, como fue dicho en el Cuarto Informe.

En cuanto al proceso de monetización, la Sociedad de Activos Especiales (SAE) proporcionó la siguiente información:

Tabla 74. Monetización de bienes entregados por las extintas FARC-EP

Tipo de activo	Cantidad de bienes entregados	Cantidad de bienes monetizados 2022	Valor de monetización 2022
Dinero en efectivo	\$ 2.114.350.000	\$ 2.114.350.000	\$ 2.114.350.000
Divisas (dólares)	USD \$450.000	USD \$450.000	\$ 1.442.622.675
Oro (Joyas)	2.540	995	\$ 188.283.300
Oro (Lingotes y granulado)	252.500 gr.	252.500 grs	\$ 41.653.675.320
Semovientes	258 un.	258 un.	\$ 158.778.650
Muebles y enseres	1830 ítems	21 ítems	\$ 35.528.734
Inmuebles	107 ítems	0 ítems	
Medios de transporte	30 un.	29 un.	\$ 34.483.000
Total			\$ 45.627.721.679

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la SAE, (2023).

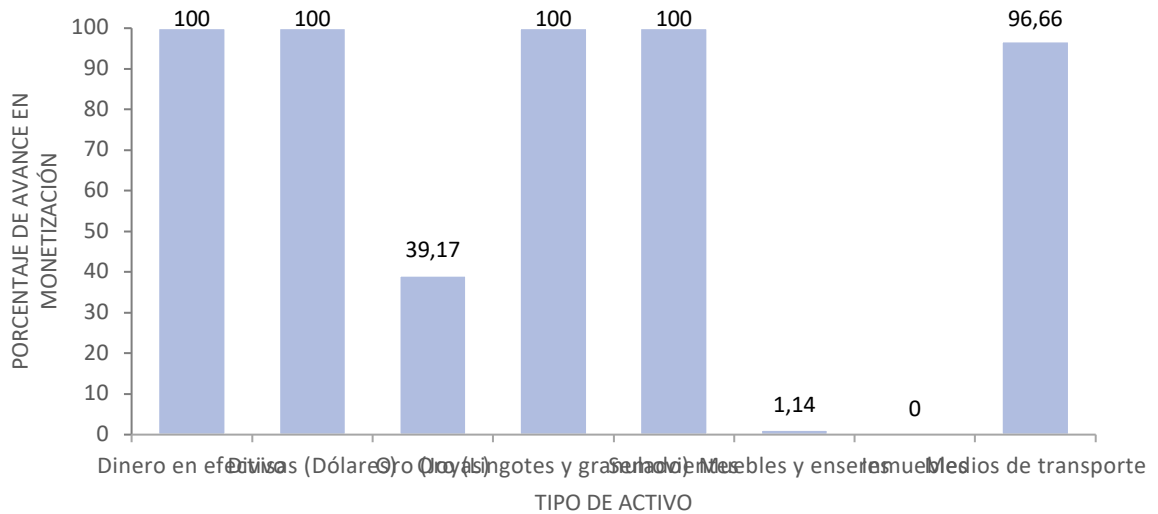
De lo expuesto se evidencia que, durante 2022 y hasta marzo de 2023: I) aumentó la cantidad de bienes monetizados, específicamente los correspondientes a activos, como oro (joyas), muebles y enseres, y medios de transporte; II) aumentó el valor de monetización en lo que tiene que ver con los activos oro (joyas, lingotes y granulado), muebles y enseres, y medios de transporte; y, III) ningún activo bajo la categoría “inmuebles” se ha monetizado³⁶⁵. En sintonía con lo anterior, en el periodo de análisis del presente Informe, aumentó el valor de monetización en \$2.885.656.493³⁶⁶.

De otro lado, el porcentaje de avance en la monetización de los bienes recibidos es el siguiente:

Gráfica 16. Avance en el proceso de monetización de los bienes recibidos

³⁶⁵ Cabe mencionar, como lo ha señalado la SAE que “solo 1 ítem de los 107 entregados cuenta con potencial de monetización por tener calidad de bien privado”, mueble que se encuentra en proceso de saneamiento catastral.

³⁶⁶ Este cálculo se realiza con base en la información proporcionada por la SAE en 2022 y 2023.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la SAE, (2023).

De la gráfica anterior se extrae que el proceso de monetización ya finalizó en el caso de cuatro tipos de activos recibidos, el activo correspondiente a medios de transporte está por finalizar ³⁶⁷, mientras que en tres casos se requiere emprender acciones que permitan la monetización de los bienes recibidos. La SAE informó que los recursos monetizados hasta el 31 de marzo de 2023 han generado rendimientos financieros por \$467 millones, para un total de \$46.095 millones (SAE, 2023).

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Paz y el Decreto 903 de 2017, la destinación de los recursos del patrimonio autónomo se dirige a la reparación de las víctimas. La SAE informó que la distribución de los recursos se realizó en “tres formas de reparación”: I) indemnizaciones individuales; II) indemnizaciones colectivas étnicas; y, III) adquisición de bienes por líneas de inversión (SAE, 2023).

En razón de lo informado por la UARIV en 2022, según lo cual los recursos monetizados “serían invertidos en reparación colectiva en dos formas: entrega de bienes de uso colectivo e indemnizaciones” (UARIV, 2022), no queda clara la destinación de \$21.186 millones a indemnización individual, teniendo en cuenta que para los sujetos colectivos étnicos la entrega del valor de la indemnización no es individualizada. Además, las cifras entregadas por la SAE y la UARIV no coinciden ya que, la primera indica que con dichos recursos se benefició a 2.356 personas;

³⁶⁷ De acuerdo con lo informado por la SAE, el bien que está pendiente de monetización no tiene valor comercial y se encuentra en proceso de chatarrización.

mientras que, la segunda señala que fueron 2.335 víctimas, a pesar de que se les solicitó la información para el mismo período de tiempo.

A propósito de lo anterior, la incoherencia podría deberse al periodo que cada entidad utilizó para la consolidación y reporte de la información, sin embargo, esto no debería ocurrir, dado que la información solicitada a las dos entidades corresponde al mismo periodo, que es el de análisis del presente Informe.

En lo que respecta a las indemnizaciones colectivas étnicas, la SAE informó que se realizaron 17 pagos por un valor de \$6.302 millones de pesos a través de 17 resoluciones, información que coincide con lo reportado por la UARIV al respecto. La UARIV informó que estas indemnizaciones se destinaron a 16 sujetos de reparación colectiva étnicos que se encuentran en siete departamentos³⁶⁸ y, a su vez, en 13 municipios³⁶⁹, como se registra en la siguiente tabla:

Tabla 75. Pagos realizados por la SAE por concepto de indemnización a sujetos de reparación colectiva étnicos

Sujeto de Reparación Colectiva	Valor Pagado	Fecha
Cabildo Awa La Cabaña	\$ 343.000.000	27/04/2022
Resguardo Calle Santa Rosa (Comunidad Las Peñas, La Sierpe, Centro Calle Santa Rosa - Esperara Siapidara)	\$ 289.467.173	26/04/2022
Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera	\$ 394.000.000	13/05/2022
Ette Enaka Chimila	\$ 471.156.314	22/06/2022
Ette Enaka Chimila	\$ 19.843.686	25/08/2022
Comunidad Afrocolombiana El Perro	\$ 255.892.575	29/07/2022
Comunidad Afrocolombiana El Alto de la Vuelta	\$ 272.896.424	2/08/2022
Comunidad Choromando	\$ 278.000.000	24/08/2022
Pueblo Yukpa Menkue - Sokorpa	\$ 491.000.000	24/08/2022
Consejo Comunitario La Nueva Esperanza del Hoyo	\$ 491.000.000	15/09/2022
Consejo Comunitario Cerro Teta	\$ 491.000.000	7/10/2022

³⁶⁸ Antioquia, Cauca, Cesar, Magdalena, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca.

³⁶⁹ Agustín Codazzi, Buenaventura, Buenos Aires, Dabeiba, Guapí, Páez, Patía, Puerto Asís, San Andrés de Tumaco, Santa Marta, Suárez, Timbiquí, Valledupar.

Sujeto de Reparación Colectiva	Valor Pagado	Fecha
Consejo Comunitario del Rio Yurumanguí	\$ 394.000.000	24/11/2022
Cabildo El Playón Naya Nasa	\$ 491.000.000	16/11/2022
Cabildo Indígena Sinai Alto Naya	\$ 491.000.000	1/11/2022
Consejo Comunitario Guapi Abajo	\$ 491.000.000	22/11/2022
Comunidad Indígena del Resguardo Piskwe Tha Fxjw	\$ 243.826.916	25/11/2022
Consejo Comunitario La Toma	\$ 394.000.000	22/03/2023

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la UARIV, (2023b).

En lo relacionado con la adquisición de bienes por líneas de inversión o entrega de bienes de uso colectivo, nuevamente las cifras reportadas por las entidades no son equivalentes. La SAE señaló que “se ejecutaron recursos por un valor total de \$16.447 millones, los cuales se distribuyeron en nueve líneas de inversión” y se llevaron a cabo entre noviembre de 2022 y marzo de 2023 (SAE, 2023). Por su parte, la UARIV manifestó que se han implementado acciones por \$15.276 millones, que se han dirigido a medidas de rehabilitación, restitución y satisfacción (UARIV, 2023b).

Propuesta de Ajustes Normativos para el Fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas

Frente a los indicadores del PMI “Informe de análisis sobre el resultado del amplio proceso participativo” (E.405) y “Documento con propuesta de ajustes normativos para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, presentado para fortalecer la Política de Atención y Reparación Integral a Víctimas, adecuándola a las necesidades y oportunidades del nuevo contexto, y asegurando que contribuya de manera efectiva a la convivencia, la no repetición y la reconciliación” (E.332), se observó lo siguiente:

El Gobierno nacional reportó el 100 % de cumplimiento de los indicadores desde el año 2018, a través de un informe de análisis del resultado del Proceso Amplio de Participación, que consistió en 30 ejercicios participativos a nivel nacional, departamental y municipal, entre encuentros con actores clave y reuniones con autoridades públicas. El proceso estuvo orientado a identificar, recopilar y discutir propuestas para el ajuste de la política pública, así como su armonización con las directrices emanadas del Acuerdo de Paz.

Es importante resaltar que la propuesta de ajustes normativos, resultado del proceso participativo mencionado, reitera lo acordado en el Acuerdo de Paz respecto a la necesidad de poner en marcha “los ajustes y reformas normativas y de política necesarios para: adecuar la política a lo acordado en el subpunto 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 sentido, se considera fundamental que la propuesta de ajuste a la política pública de víctimas garantice una articulación estratégica y técnica de los esfuerzos de reparación a las víctimas con el Sistema Integral para la Paz.

Dicha articulación es necesaria para: garantizar procesos de reparación integral y de satisfacción de los derechos de las víctimas a través del acceso a la verdad y a la justicia; contribuir a la unificación de esfuerzos institucionales; evitar la dispersión de recursos; desarrollar procesos transformadores y de alto impacto con enfoque territorial, que generen condiciones para la no repetición del conflicto armado y los hechos victimizantes. Así mismo, para establecer marcos institucionales para que los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador (TOAR) derivadas de las sanciones propias que emanen de la JEP contribuyan a potenciar los esfuerzos de reparación colectiva e individual que ya están en marcha.

Las modificaciones normativas deben contribuir a identificar y resolver los factores que han conllevado a los incumplimientos a las víctimas, así como a fortalecer de manera integral y oportuna cada uno de los componentes establecidos en la Ley 1448 de 2011, que fue prorrogada en 10 años mediante la Ley 2078 de 2021.

Al respecto, la UARIV informó (UARIV, 2023b) que, en la vigencia 2022, en la posesión de los 16 representantes por parte de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (CITREP), se definió la oportunidad de impulsar desde la Mesa Nacional de Víctimas en el marco del protocolo de participación efectiva, una propuesta de ajustes estructurales a la Ley. Al respecto, la Unidad informó que, con apoyo del PNUD, se han facilitado estos espacios.

Así mismo, manifestó que se ha trabajado en el diagnóstico de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, y, en las observaciones de la CSMLV, y en lo señalado por la Corte Constitucional, con el fin de identificar cuáles

son los ajustes que se requieren para hacer más efectiva la implementación de la política, su articulación con el SIP y la Superación del ECI.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Sobre Reparación Colectiva

- En la implementación del Acuerdo de Paz no se ha dado cumplimiento a lo estipulado en el punto 5.1.3.3, pues no se observa que los PDET incorporen Planes de Reparación Colectiva, ni el fortalecimiento de aquellos planes que no se encuentran en jurisdicción de los municipios PDET. Solo el 30 % de las acciones pendientes por implementar de los PIRC en dichos municipios coincide con iniciativas PATR y persisten los rezagos en la ruta de reparación colectiva.
- El indicador “Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado” (E.315) presenta rezagos importantes, pues solo registra un avance acumulado de 36,80 % de las metas, mientras que los indicadores “Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos” (E.316) y “Porcentaje de espacios de participación para definir prioridades en la implementación de las medidas de reparación colectiva con condiciones para garantizar la participación de las mujeres, implementados” (E.G.1) no reportan avances en el SIIPO.
- El proceso de actualización de las iniciativas PDET es crucial para enfocar el cumplimiento del Acuerdo de Paz prioritariamente en las víctimas del conflicto armado, particularmente en las colectividades más afectadas, que no son otras que los SRC y las comunidades desplazadas en proceso de RyR.
- Persiste la desarticulación entre la UARIV y la ART para impulsar la ejecución de proyectos vinculados a iniciativas PDET que coinciden con acciones de Planes Integrales de Reparación Colectiva y Planes de Retorno y Reubicación.
- En el proceso de priorización participativa solo se priorizaron el 12,5 % de las iniciativas que coinciden con PIRC, por lo que se requiere que la ART indique la vía por la que dará cumplimiento a lo establecido en el punto 5.1.3.3 del Acuerdo de Paz.
- No se observan resultados de las gestiones adelantadas por la UARIV con las distintas instancias del Sistema Integral de Paz (JEP y UBPD) y la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, en el cumplimiento de los Planes de Reparación Colectiva o en el acceso de los SRC a la oferta de estas.

Sobre Rehabilitación

- Por quinto año consecutivo, se evidenció un estancamiento en el proceso de adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición. No obstante, se tiene conocimiento de los avances en el trabajo liderado por el Ministerio de Salud y Protección Social respecto al trámite de constatación normativa surtido ante el Comité de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, así como de la concertación de una agenda de trabajo con la Unidad para las Víctimas, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y el Centro Nacional de Memoria Histórica, con el acompañamiento de la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control de Gestión 5. Para el Seguimiento del Acuerdo de Paz.
- Se evidenció una tendencia regresiva en el goce efectivo del derecho a la rehabilitación integral. De acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, junto a los reportes en el SIIPO, se observa una disminución en el número de personas con atención psicosocial en zonas rurales y rurales dispersas. En los años 2021 y 2022 se observó la suspensión de la puesta en marcha del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en zonas rurales y no se cuenta con información detallada de las fechas para la implementación de las estrategias diseñadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Se observa una tendencia progresiva en el cumplimiento de los Centros Regionales de Atención a Víctimas con acompañamiento psicosocial en funcionamiento. De 28 CRAV con acompañamiento psicosocial en el año 2018, se aumentó a 32 CRAV en el año 2022. Así mismo, se conoce del fortalecimiento de la metodología de atención no presencial y el protocolo de atención individual.

Sobre Retornos y Reubicaciones

- No se está dando cumplimiento a lo establecido en los puntos 1.1.7 y 5.1.3.5 del Acuerdo de Paz respecto al retorno y la reubicación de las víctimas de desplazamiento forzado, pues los Planes de Retorno y Reubicación no están siendo priorizados en los municipios PDET, y tampoco están articulados con otros planes ni con la política de restitución de tierras. En esta línea, es evidente que la implementación del Acuerdo de Paz carece de un enfoque de derechos para superar el Estado de Cosas Inconstitucional de las víctimas de este hecho victimizante.
- Solo el 0,55 % (182) del universo de iniciativas contenidas en los PATR (32.808) se relaciona con acciones de Planes de Retorno y Reubicación. De las 2.759 iniciativas priorizadas en las Mesas subregionales PDET “Paz,

avanzar cumpliendo”, solo 27 coinciden con acciones de los Planes de Retorno y Reubicación.

- No se conoce una estrategia de gestión del conocimiento por parte de la UARIV que permita replicar experiencias exitosas en la implementación de acciones de los Planes de Retorno y Reubicación.
- Los Subcomités Técnicos Nacionales no están cumpliendo con lo establecido en los numerales 4º y 5º del artículo 2.2.8.1.5. del Decreto 1084 de 2012, referente a las funciones de estos espacios: “Definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales, en la formulación de sus planes de acción, dirigidos a garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en el territorio de su jurisdicción.”
- Se desconocen los espacios en los cuales la UARIV ha gestionado el universo de acciones de los PRR con las entidades del SNARIV, en particular con las cabezas de los distintos sectores del Estado.
- Consecuentemente, no existen estrategias específicas en las políticas públicas sectoriales, particularmente de generación de ingresos, acceso a tierras y vivienda, para atender prioritariamente las demandas de las comunidades en proceso de retorno o reubicación. Por lo tanto, el restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento está arraigado en políticas ordinarias de pobreza y basado en un modelo de gestión de entidades territoriales que tienen baja capacidad de gestión. Este modelo ha resultado ser ineficiente para superar el ECI y requiere ser revisado y ajustado.
- Persisten las demoras en la expedición y actualización de los conceptos de seguridad, pues, a fecha de corte del Informe, el 67,18 % de los municipios con solicitudes de acompañamiento de retorno o reubicación tienen el concepto vencido.
- El indicador “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394) se mide con base en apreciaciones de seguridad de la fuerza pública, que por sí solas no implican medidas de seguridad implementadas.
- El indicador “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324) presenta inconsistencias en la medición y no tiene metas proyectadas de 2023 a 2031.
- Solo el 23,55 % de los PRR implementados cuenta con enfoque territorial y de género.
- Si bien el Gobierno nacional ha hecho esfuerzos para caracterizar a las víctimas en el exterior, el subregistro advertido se mantiene por factores tales como: I) la emigración ocurrida con anterioridad a la expedición de la Ley de

Víctimas; II) el temor a ser identificados o localizados; III) la pérdida del estatus de refugiado, o, incluso, IV) factores asociados con la falta de voluntad para acercarse al consulado colombiano. Lo anterior, dificulta los procesos de reparación integral.

- Se evidencia que la UARIV ha establecido una ruta para activar el acompañamiento desde el exterior; este solo se hace efectivo en el marco de la ruta individual que establece el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320/18), una vez la víctima se encuentra en territorio colombiano.

Sobre la entrega de bienes FARC-EP para la reparación integral

- Durante 2022 y hasta marzo de 2023, aumentó la cantidad de bienes monetizados y de la misma manera el valor de monetización de los bienes recibidos de las extintas FARC-EP. El patrimonio autónomo se estimó en un total de \$46.095 millones. Algunos de los bienes recibidos presentan dificultades para su monetización, principalmente en lo que tiene que ver con inmuebles y medios de transporte.
- Los activos correspondientes a oro (joyas), muebles y enseres, e inmuebles presentan un menor porcentaje de avance en el proceso de monetización.
- Los recursos del patrimonio autónomo se dirigieron a la reparación de las víctimas, \$21.186 millones se destinaron a indemnización individual, \$6.302 a la indemnización de sujetos de reparación colectiva y aproximadamente \$15.000 millones a la entrega de bienes de uso colectivo.
- Se identifican algunas incoherencias en las cifras reportadas por la SAE y la UARIV respecto a los recursos ejecutados y el número de víctimas beneficiadas.

Sobre la Propuesta de Ajustes Normativos para el Fortalecimiento de la Política Pública de Víctimas

- La reforma a la Ley 1448 de 2011 debe plantear modificaciones que permitan superar los incumplimientos y fortalecer cada uno de los componentes establecidos de manera integral y oportuna, especialmente las medidas de reparación previstas en el Acuerdo de Paz, respetando los lineamientos jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional para la garantía de derechos de la población víctima del conflicto armado.

Recomendaciones

A la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

- I. Se reitera la recomendación del Cuarto Informe sobre la necesidad de articular gestiones para garantizar la priorización de las acciones de los Planes Integrales de Reparación Colectiva y de los de Retorno y Reubicación en la implementación de los PDET. Igualmente, identificar acciones de desarrollo local que atiendan los daños colectivos que se puedan ejecutar a través de las iniciativas PDET.
- II. Se reitera la recomendación del Cuarto Informe sobre la necesidad de revisar la asociación de acciones de los Planes de Retorno y Reubicación y Planes de Reparación Colectiva con las iniciativas Planes de Acción para la Transformación Regional, de manera que se establezcan mayores coincidencias entre estas, para garantizar su priorización en la implementación. Esta revisión se puede realizar en el ejercicio de actualización de los PDET.
- III. Adecuar los sistemas de información para que sea posible identificar, en todos los instrumentos, la coincidencia de iniciativas de los PATR con acciones de los Planes de Reparación Colectiva y de los Planes de Retorno y Reubicación, por esta vía, priorizarlos para gestionar su cumplimiento. Esto también permitirá establecer si efectivamente los Sujetos de Reparación Colectiva acceden a los proyectos relacionados con iniciativas PDET.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

- IV. Diseñar un sistema de información que permita identificar territorialmente lo emanado de los marcos jurídicos establecidos para garantizar el restablecimiento de derechos de las víctimas del conflicto armado. En esta línea, se requiere organizar lo consignado en instrumentos programáticos elaborados de manera participativa como los PIRC, PRyR e iniciativas PATR y las órdenes de sentencias de restitución de tierras, para establecer las confluencias sectoriales en los territorios y proyectar los recursos y estrategias específicas para superar las afectaciones del conflicto.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- V. Formalizar y poner en marcha el Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, con el fin de fortalecer la rehabilitación colectiva, comunitaria y la atención en las zonas rurales y rurales dispersas.
- VI. En atención al propósito del Plan Nacional de Desarrollo de aportar al cumplimiento del Plan Marco de Implementación a través de la ampliación de la cobertura de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, diseñar las estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados del país y facilitar la ampliación de la cobertura geográfica de las zonas rurales y rurales dispersas, con especial atención en los municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017 y las subregiones PDET que no tuvieron atención psicosocial en el año 2022.

A la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

- VII. Garantizar la presencia de los profesionales encargados de la atención psicosocial en los Centros Regionales de Atención a Víctimas. Quienes se contraten deben responder a las especificaciones que se requieren para la adecuada implementación del acompañamiento psicosocial a víctimas y contribuir en el fortalecimiento de la metodología de la atención no presencial y el protocolo de atención individual.
- VIII. Se reitera la recomendación del Cuarto Informe sobre la necesidad de revisar el Protocolo de Retornos y Reubicaciones (Resolución 3320/19), dado que persisten las falencias que impiden la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, específicamente aquellas relacionadas con: I) dos años para la implementación de las acciones que contienen los planes de retorno y reubicación; II) el concepto de integración local no es acorde con el marco de las soluciones duraderas, ni con lo establecido por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 1084 de 2015, y III) el uso de la medición de la superación de situación de vulnerabilidad para el cierre del acompañamiento.
- IX. Como coordinadora del SNARIV, impulsar que en los Subcomités Técnicos Nacionales se establezcan los lineamientos necesarios para superar las barreras institucionales y prácticas inconstitucionales que afectan la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del derecho al retorno y la reubicación de la población desplazada.
- X. En el marco del proceso de actualización de los Planes de Retornos y Reubicaciones, evitar la tendencia regresiva e incorporar los enfoques territoriales y de género.
- XI. Plantear modificaciones a la Ley 1448 de 2011 que permitan superar los incumplimientos históricos a la población víctima y fortalecer cada uno de los componentes establecidos de manera integral y oportuna, especialmente las medidas de reparación mencionadas en el Acuerdo de Paz, de manera articulada con el SIP y la Superación del ECI.

Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y la Agencia de Renovación del Territorio,

- XII. Se insiste en la recomendación del Cuarto Informe sobre establecer una estrategia de asesoría y acompañamiento técnico a las entidades territoriales acorde a su categoría y capacidad institucional, que involucre a las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), para garantizar la formulación de los proyectos y el trámite de los recursos para el cumplimiento de los planes de retorno y reubicación, en particular aquellas acciones que estén asociadas a iniciativas de los PATR.

Al Departamento Nacional de Planeación, la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y el Ministerio de Defensa

- XIII. Se reitera la necesidad de revisar y ajustar la descripción y la fórmula del indicador de retorno “Porcentaje de municipios con planes de retorno y reubicación con medidas de seguridad implementadas” (E.394).

Al Departamento Nacional de Planeación y a la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas

- XIV. Proyectar las metas hasta 2031 de los indicadores “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3) y “Comunidades acompañadas en su proceso de retorno o reubicación” (E.324). Es necesario que estas metas sean acordes con el universo de comunidades desplazadas en proceso de retorno o reubicación.

A la Defensoría del Pueblo

- XV. Se insiste en la necesidad de ajustar la ficha técnica del indicador “Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada” (E.325), para que su medición efectivamente refleje el fortalecimiento del Programa de Defensores Comunitarios en el acompañamiento a procesos de retorno, reubicación y restitución de tierras.

A la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior

- XVI. Revisar, en el marco del Subcomité Técnico Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, el procedimiento de emisión y actualización de los conceptos municipales de seguridad para procesos de retorno y establecer las medidas necesarias para superar las demoras en su aprobación.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

- XVII. Se insiste en la necesidad de coordinar con la Unidad para las Víctimas la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) cuando las beneficiarias de este son también familias desplazadas, para que se articule con el acompañamiento a su retorno o reubicación, en el entendido que estos son los escenarios donde las víctimas de este hecho alcanzan su estabilización socioeconómica.

A la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas y a la Agencia Nacional de Tierras

XVIII. Diseñar una ruta para que, en el marco del diseño e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, se prioricen aquellos predios relacionados con acciones de los Planes de Retorno y Reubicación que involucran Entidades de Derecho Público como Instituciones Educativas Técnicas Agropecuarias, puestos de salud, infraestructura comunitaria, entre otros.

A las entidades que lideran la implementación de los Planes Nacionales Sectoriales

XIX. Establecer o articular las actividades los planes de acción con las acciones de los Planes de Retorno y Reubicación y los Planes de Reparación Colectiva.

Al Consejo Fiduciario creado por el Decreto 903 de 2017,

XX. Adelantar las acciones necesarias para impulsar la monetización de bienes que cuentan con un rezago en dicho proceso.

A la Sociedad de Activos Especiales y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

XXI. Adelantar las acciones de articulación necesarias para que la información reportada en materia de recursos y beneficiarios sea la misma.

Principio de integralidad del SIP

Como lo establece el Acuerdo de Paz, los diferentes mecanismos y medidas establecidas en el Sistema Integral para la Paz (SIP) no deben entenderse de forma aislada, sino que cada uno en el cumplimiento de sus funciones debe prever su articulación y complementariedad con los demás, para no duplicar tareas. El principio de integralidad del SIP busca contribuir al máximo en la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición. Por ello, en sus informes previos, la Procuraduría ha realizado llamados para una mayor articulación entre los mecanismos que conforman el sistema, de forma que se brinde una respuesta integral a las víctimas.

Finalizado el mandato de la CEV³⁷⁰, sus últimas actuaciones en el marco del sistema estuvieron enfocadas a la apropiación de su Informe Final y del Legado. De otro lado, tanto la CEV, como la JEP y la UBPD reportaron el desarrollo de acciones de articulación con las demás entidades del SIP, a partir de las cuales se pudiera avanzar en el cumplimiento de sus funciones; así como coordinaciones con la UARIV, la cual también reportó acciones de relacionamiento con dichas entidades.

De otro lado, se tiene el diseño de instrumentos que consoliden las rutas de articulación y relacionamiento entre el SIP y el SNARIV. A propósito de ello, persiste la necesidad de definir y desarrollar líneas estratégicas de trabajo conjunto entre los sistemas, más allá de las acciones aisladas.

A continuación, se presentarán los principales avances y retos en la articulación de las entidades que conforman el sistema, y la articulación del SIP con el SNARIV.

Estado de implementación

En virtud del artículo 155 de la Ley 1957 de 2019, se creó el Comité de Coordinación Interinstitucional del SIVJRN, que cuenta con una Secretaría Técnica a cargo de la JEP y la UBPD. De acuerdo con la información proporcionada por la UBPD, el Comité se reunió cuatro veces durante 2022 en donde se abordaron temas como: I) el Informe Final y el legado de la CEV, y II) la necesidad de articulación entre la UBPD y la JEP, enfocado en medidas cautelares (UBPD, 2023c).

Para el primer trimestre de 2023 no se reportó la realización de ninguna sesión, lo que no coincide con la periodicidad de las sesiones ordinarias establecida en el

³⁷⁰ En pronunciamientos públicos las entidades que hacen parte del Sistema Integral para la Paz han afirmado que el Comité de Seguimiento y Monitoreo de las recomendaciones de la CEV hará parte del sistema.

Reglamento Interno del Comité de Coordinación Interinstitucional del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición³⁷¹.

Relacionamiento CEV con las demás entidades del Sistema

Durante 2022, la agenda de articulación de la CEV con las demás entidades del SIP estuvo marcada por el Informe Final y su legado. Es así como se realizaron varias reuniones con la JEP y la UBPD, orientadas a la apropiación del Informe Final y el legado por parte de estas entidades.

Dentro de las acciones realizadas, la CEV reportó en el Informe Plurianual:

- Realización del taller “Comadreado y compadreado la verdad, diálogo pedagógico sobre el legado de la Comisión de la Verdad y su relación con el Sistema Integral para la Paz”, en el cual participaron 30 personas de la JEP y la UBPD.
- Estructuración de planes de trabajo con la JEP y la UBPD sobre la entrega, apropiación y sostenibilidad del legado de la CEV.
- Desarrollo del "Diálogo sobre los aprendizajes institucionales de los enfoques diferenciales y los procesos de Reconocimiento y Convivencia de la Comisión de la Verdad: Legado y oportunidades para el Sistema Integral para la Paz", que contó con la participación de 90 funcionarios/as del SIP (CEV, 2022e).

De otro lado, la CEV presentó el documento “Participación de comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Comisión de la Verdad en la Ruta de Esclarecimiento de la Verdad”, allí se presenta como balance que:

- 218 comparecientes aportaron en la ruta de esclarecimiento de la verdad en el marco de la Resolución 075 de 2019372.
- 33 comparecientes no atendieron las solicitudes de la CEV³⁷³.
- La CEV expidió 169 constancias de participación en el objetivo de reconocimiento³⁷⁴.

La CEV resaltó, como producto de la articulación con las demás entidades del SIP en su tiempo de duración, la expedición de la Resolución 075 de 2019, el

³⁷¹ El sexto artículo señala que “el comité sesionará una (1) vez cada dos (2) meses de manera ordinaria”.

³⁷² De los cuales 97 son personas en proceso de reincorporación, 96 integrantes de la Fuerza Pública, 13 terceros civiles y 12 agentes del Estado no miembros de la Fuerza Pública.

³⁷³ De ellos, 13 son integrantes de Fuerza pública, ocho agentes del Estado no miembros de Fuerza Pública, siete terceros civiles y cinco son personas en proceso de reincorporación.

³⁷⁴ 131 fueron entregadas a personas en proceso de reincorporación, 22 a integrantes de la Fuerza Pública y 15 a ex integrantes de las AUC.

impulso a la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento implementada por la CEV, el intercambio de información con la JEP y la UBPD, y el diseño de la metodología de los actos públicos y privados de reconocimiento de verdad y responsabilidad de comparecientes ante las víctimas.

Teniendo en cuenta que, con la finalización del mandato de la CEV, quedará en cabeza de la UBPD la verificación de los aportes de verdad por parte de los comparecientes ante la JEP, como un elemento esencial del régimen de condicionalidad, se considera oportuno que la UBPD estudie las recomendaciones realizadas por la CEV en el documento “Participación de comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Comisión de la Verdad en la Ruta de Esclarecimiento de la Verdad”, y defina un plan de trabajo para la implementación de aquellas que se consideren pertinentes.

Relacionamiento de la UBPD con las demás entidades del Sistema

La UBPD reportó el desarrollo de acciones de articulación con la JEP en distintos aspectos, entre los que se encuentran las rutas con aportantes de información que son comparecientes ante la JEP, las medidas cautelares y el relacionamiento en el marco de los macrocasos, específicamente 01, 02, 03, 04, 05 y 07.

En cuanto a las rutas con aportantes de información que son comparecientes ante la JEP, la UBPD informó del desarrollo de tres rutas que corresponden a exintegrantes de las FARC-EP, integrantes de Fuerza Pública y la Fundación Comité de Reconciliación. Dentro de las acciones más relevantes se tiene que:

- Se realizaron seis encuentros territoriales durante el segundo semestre de 2022, con antiguas estructuras de las FARC-EP, en donde se recopiló información que contribuirá al proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas³⁷⁵.
- Se iniciaron 19 rutas de aporte de información con comparecientes del macrocaso 03.
- Se desarrolló un encuentro con la Fundación Comité de Reconciliación, en donde, además de sensibilizar sobre la misión de la UBPD se definió una ruta de trabajo para el aporte de información, bajo la cual se han llevado a cabo dos encuentros en el primer semestre de 2023, uno en Bogotá y uno en Rionegro.

³⁷⁵ Estos encuentros obedecieron al Auto 019 de 2021 de la SRVR de la JEP.

En lo que tiene que ver con las medidas cautelares, la UBPD señaló que se cuenta con escenarios de coordinación en donde se han propuesto, coordinado y monitoreado acciones. En este sentido, la entidad destaca las acciones llevadas a cabo en La Escombrera, el Resguardo Indígena San Lorenzo y Unión Peneya.

Como producto de la articulación de la UBPD con la JEP en los macrocasos, la primera ha logrado ingresar a aproximadamente 10 sitios de interés forense bajo las medidas cautelares establecidas por la JEP, en donde se recuperaron 131 cuerpos de personas que se presumen dadas por desaparecidas.

De otro lado, la UBPD señala como un logro con la UARIV, la suscripción del protocolo de relacionamiento entre las entidades, gracias al cual se contará con lineamientos para la articulación en materia de: I) atención y acompañamiento psicosocial; II) asistencia funeraria; y, III) participación de familiares en procesos de búsqueda y entrega digna de personas dadas por desaparecidas.

Relacionamiento de la JEP con las demás entidades del sistema

La articulación de la JEP con las demás entidades del SIP ha facilitado la gestión de apoyos técnicos y estratégicos. Entre estos se destaca el fortalecimiento de capacidades para la participación de las víctimas en los diferentes mecanismos ofrecidos por el SIP y la Ley 1448 de 2011 (JEP, 2023a).

Frente a su coordinación con los demás mecanismos del SIP, la JEP hizo mención de la participación en diferentes instancias de coordinación como lo son la Mesa Técnica de Niñez y Adolescencia³⁷⁶, Mesa de Asistencia Técnica de Género del Sistema Integral para la Paz, la realización de 14 jornadas de divulgación del SIP en cinco departamentos y con la participación de 311 participantes.

De otro lado, en apropiación del legado de la CEV, la JEP ha generado acciones para la continuidad del trabajo en red con aliados, los procesos de reconocimiento y las iniciativas de convivencia y no repetición; estas acciones se han desarrollado en Bogotá y en los departamentos de Antioquia y Santander (JEP, 2023a).

En cuanto a su articulación con la UARIV, la JEP reseña: I) la conformación de la mesa de trabajo para el Sistema Restaurativo de la JEP, en donde la implementación de TOAR y sanciones propias se articule especialmente con los procesos de retornos y reubicaciones, y de reparación colectiva; II) intercambio de información sobre PIRC, PRyR, y la línea base del RUV; III) definición de cinco temas de interés que se abordarán en un convenio marco entre las dos entidades;

³⁷⁶ Para el periodo de análisis del presente Informe se han realizado seis reuniones de articulación con la UBPD.

y, IV) realización de 26 actividades de divulgación de información y relacionamiento institucional en donde participaron 667 víctimas³⁷⁷.

Frente a lo anterior, se valoran los avances en la articulación con la UARIV, de modo que las sanciones propias y TOAR se coordinen con los procesos de retornos y reubicaciones, y de reparación colectiva, como lo ha venido expresando la Procuraduría. Se considera importante tener en cuenta en el proceso de coordinación, los hallazgos y lecciones aprendidas que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 ha identificado respecto a la implementación de los procesos de reparación colectiva y retornos y reubicaciones.

En el caso de la UBPD, y con lo ya mencionado, se plantea la necesidad de que la JEP trabaje articuladamente con la Unidad de Búsqueda en lo que tiene que ver con el cumplimiento del régimen de condicionalidad.

Relacionamiento del SNARIV con el SIVJRN

El CONPES 4031 de 2021 dispuso la acción 4.16, según la cual “a partir del segundo semestre de 2021 y hasta el segundo semestre de 2023, el Departamento Nacional de Planeación diseñará un plan de acción en diálogo con los sistemas que considere las rutas de atención, articulación de los espacios ya existentes y permita la planeación, seguimiento, intercambio de información y participación de las víctimas en el SIVJRN” (DNP, 2021). Frente al cumplimiento de este compromiso, el DNP reportó la realización de cuatro mesas temáticas que tuvieron el fin de definir planes de trabajo entre las entidades, las cuales se describen a continuación:

- Mesa de articulación, justicia y reparación: busca generar acuerdos de articulación estructurales. Se valora que, bajo esta Mesa, el MinJusticia haya definido un plan de trabajo que contempla el diseño e implementación de una instancia de articulación de las entidades que tienen competencias en la implementación de los mecanismos de justicia transicional en el país (DNP, 2023b). Este Órgano de Control considera importante que en dicha instancia se busque optimizar la articulación interinstitucional y evitar la duplicidad de escenarios de articulación.
- Mesa de sistemas de información: tiene el fin de identificar oportunidades de intercambio de información y superar los distintos niveles de interoperabilidad de la información entre los sistemas (DNP, 2023b). Teniendo en cuenta que familiares de personas dadas por desaparecidas que se encuentran en

³⁷⁷ Las jornadas se llevaron a cabo en Antioquia (2), Arauca (1), Bogotá (1), Casanare (6), Chocó (1), Guaviare (1), Nariño (5), Norte de Santander (1) y Putumayo (8).

procesos emprendidos por la UBPD han solicitado su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) por el hecho victimizante de desaparición forzada y les ha sido negada, se considera relevante que la UARIV y la UBPD hayan definido una ruta bajo la cual se permitirá la consulta de la información del SIP y el ingreso en el RUV de las personas dadas por desaparecidas en el marco y el contexto del conflicto armado.

- Sobre la implementación de dicha ruta, la UBPD reportó la necesidad de que en mesas técnicas se aborden temas como el estado de avance de los sistemas operativos, la validación de las variables de información y la definición de los mecanismos a través de los cuales se dispondrá la información; dichas mesas se encuentran en proceso de definición (UBPD, 2023c). Por lo anterior, la Procuraduría considera importante acelerar dicha ruta con el fin de proporcionar una respuesta a las y los familiares de las personas dadas por desaparecidas.
- Mesa de pedagogía y divulgación: está orientada a desarrollar estrategias conjuntas de difusión de los derechos de las víctimas y de los mecanismos de pedagogía de cada sistema (DNP, 2023b). Ya que uno de los temas abordados en dicha mesa fue la divulgación del Informe Final de la CEV, se ve la necesidad de identificar con claridad las estrategias a través de las cuales los sistemas promoverán la divulgación del mismo, ya que – como se mencionó previamente - se requieren acciones que promuevan su apropiación social.
- Mesa de entidades territoriales: aborda la necesidad de fortalecer las capacidades regionales y locales para la implementación de los asuntos relacionados con la justicia transicional (DNP, 2023b). Frente a los temas abordados en esta mesa, en especial lo relacionado con el fortalecimiento de las instancias territoriales, se considera importante identificar las instancias creadas y su nivel de apropiación en territorio, y con base en ello definir lineamientos para que se optimice la articulación local entre los sistemas, a partir de las instancias ya creadas y que se encuentran en funcionamiento.

Teniendo en cuenta las recomendaciones realizadas por la Procuraduría en los informes de seguimiento presentados al Congreso de la República, sobre la necesidad de avanzar en la articulación entre los sistemas, de manera que se responda de forma integral a las víctimas del conflicto armado, se insiste al DNP para que finalice el proceso de elaboración del plan de acción en los términos contemplados en el CONPES 4031 de 2021.

Asimismo, el CONPES 4031 dispuso que la UBPD diseñaría una ruta de relacionamiento entre el SIP y el SNARIV, la cual sería promovida desde el Comité Interinstitucional (DNP, 2021). La UBPD manifestó que se cuenta con una propuesta

de dicha ruta³⁷⁸, la cual sería discutida y consecuentemente aprobada en el marco del Comité de Coordinación Interinstitucional (UBPD, 2023b). Teniendo en cuenta que esta acción estaba prevista para implementarse en el segundo semestre de 2022, la Procuraduría considera prioritario que la UBPD y el Comité de Coordinación Interinstitucional aceleren la gestión y desarrollo de la ruta.

Articulación de la UARIV con las entidades del SIP

La UARIV informó que durante 2022 llevó a cabo actividades de articulación con las entidades que conforman el SIP, en tres vías: I) intercambio de información con la JEP; II) retroalimentación del Informe Final de la CEV, y III) elaboración y suscripción de un documento de articulación con la UBPD para fortalecer el proceso de acompañamiento psicosocial a familiares de las personas dadas por desaparecidas (UARIV, 2023b).

En este proceso de articulación, se destaca que la UARIV ha emprendido conversaciones con la UBPD y la JEP respecto al RUV, en lo que tiene que ver con las diferencias entre la acreditación como víctimas en la JEP y el reconocimiento en el marco del RUV, y de otro lado la creación de un módulo específico para el hecho de desaparición forzada en el RUV. De acuerdo con lo anterior, se espera que de estas conversaciones resulten lineamientos claros de articulación que vayan en consonancia con la garantía de los derechos de las víctimas y que sean debidamente socializados con ellas.

Asimismo, se resalta que la UARIV identificó competencias para la implementación de las recomendaciones del Informe Final de la CEV, con base en lo cual se analizará la viabilidad de acogerlas o no, y, en caso afirmativo, elaborará un plan de trabajo.

A pesar de los avances reportados, aún no existe una estrategia consolidada que permita la articulación entre ambos sistemas y contribuya a la garantía del goce efectivo de derechos por parte de las víctimas. En vista del proceso de actualización de la política pública de víctimas, es necesario hacer un llamado para que el SNARIV y el SIP definan los elementos estratégicos de su articulación tanto a nivel nacional como territorial, aprovechando las disposiciones contempladas en el CONPES 4031 de 2021.

³⁷⁸ Esta propuesta contempla nueve actividades a ser desarrolladas en un plazo entre uno y ocho meses, las cuales corresponden a tres ejes estratégicos: I) caracterización de la población víctima; II) interoperabilidad de los sistemas de información del SIP y el SNARIV; y, III) focalización de recursos para la atención integral de la población víctima.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Como balance de la articulación de la CEV con las demás entidades del SIP, se identificaron como logros: I) la expedición de la Resolución 075 de 2019; II) el impulso a la participación de los comparecientes en la ruta de esclarecimiento implementada por la CEV; III) el intercambio de información con la JEP y la UBPD; y, IV) el diseño de la metodología de los actos públicos y privados de reconocimiento de verdad y responsabilidad de comparecientes ante las víctimas.
- La UBPD reportó acciones de articulación con la JEP en materia de rutas con aportantes de información que, a su vez, son comparecientes ante la JEP, medidas cautelares, y relacionamiento bajo los macrocasos; de ello, se remarca, el inicio de 19 rutas de aporte de información con comparecientes del macrocaso 03, y el ingreso a 10 sitios de interés forense en donde se recuperaron 131 cuerpos de personas que se presumen dadas por desaparecidas, gracias a las medidas cautelares establecidas por la JEP.
- Por su parte la JEP destacó que, en la articulación con las demás entidades del SIP, tomó parte en diferentes instancias de coordinación, y desarrolló 14 jornadas de divulgación del SIP con la participación de 311 personas. Asimismo, refirió actividades relacionadas con la apropiación del legado de la CEV en Bogotá, Antioquia y Santander.
- En cuanto a la articulación entre el SIP y el SNARIV, se registran avances en la consolidación del plan de acción de diálogo entre los sistemas por parte del DNP, como lo son la realización de cuatro mesas de trabajo que obedecen a los temas de: I) articulación, justicia y reparación; II) sistemas de información; III) pedagogía y divulgación; y, IV) entidades territoriales. Sin embargo, aún no ha finalizado la elaboración del plan de acción establecido en el CONPES 4031 de 2021.
- Existe una propuesta de ruta de relacionamiento entre el SIP y el SNARIV que contempla nueve actividades a ser desarrolladas en un plazo entre uno y ocho meses, las cuales corresponden a tres ejes estratégicos: I) caracterización de la población víctima; II) interoperabilidad de los sistemas de información del SIP y el SNARIV; y, III) focalización de recursos para la atención integral de la población víctima. Sin embargo, esta ruta aún no se encuentra aprobada, aunque el CONPES 4031 de 2021 previó su construcción entre el segundo semestre de 2021 y el segundo semestre de 2022.
- Dentro de los puntos de articulación que la UARIV y las entidades del SIP reportan, se encuentran algunos que revisten gran importancia, como son la

articulación de TOAR y sanciones propias con los procesos de reparación colectiva y de retornos y reubicaciones, las diferencias entre la acreditación de las víctimas en la JEP y el reconocimiento en el marco del RUV, y la creación de un módulo para el hecho de desaparición forzada en este registro.

Recomendaciones

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

- I. Atender las recomendaciones realizadas por la CEV en el documento “Participación de comparecientes de la Jurisdicción Especial para la Paz ante la Comisión de la Verdad en la Ruta de Esclarecimiento de la Verdad”, y definir un plan de trabajo para la implementación de las que se consideren pertinentes.

A la Jurisdicción Especial para la Paz y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

- II. Trabajar articuladamente en la definición de criterios conjuntos respecto del cumplimiento del régimen de condicionalidad.

A la Jurisdicción Especial para la Paz

- III. Tener en cuenta los hallazgos y lecciones aprendidas que la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 ha identificado respecto a la implementación de los procesos de reparación colectiva y retornos y reubicaciones, en el marco de su coordinación con la UARIV, frente a TOAR y sanciones propias.

Al Ministerio de Justicia y el Derecho

- IV. Optimizar la articulación y evitar la duplicidad de escenarios en el diseño de una instancia interinstitucional, que tenga competencias en la implementación de los mecanismos de justicia transicional en el país.

A la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,

- V. Acelerar el diseño e implementación de la ruta que permitirá la consulta de la información del SIP y el ingreso de personas al RUV.

Al Departamento Nacional de Planeación

- VI. Finalizar el proceso de elaboración del plan de acción en los términos contemplados en el CONPES 4031 de 2021.
- VII. Identificar las instancias creadas en temas de justicia transicional y el mandato del SIP, así como su nivel de apropiación en territorio, con lo que se definan

lineamientos que optimicen la articulación local entre los sistemas, a partir de las instancias ya creadas y que se encuentran en funcionamiento.

Al Comité de Coordinación Interinstitucional del SIP

- VIII. Acelerar la discusión y aprobación de la ruta de relacionamiento entre el SIP y el SNARIV establecida en el CONPES 4031 de 2021.

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

Desde el Acuerdo General suscrito en La Habana entre el Gobierno y las FARC EP el 26 de agosto de 2012, se estipuló que “el respeto de los derechos humanos en todos los confines del territorio nacional es un fin del Estado que debe promoverse” (Mesa de Conversaciones, 2016), motivo por el que, el Gobierno nacional en representación del Estado Colombiano reiteró su compromiso con la protección de los derechos humanos (DDHH).

En este sentido, el Gobierno nacional en el Acuerdo Final se comprometió a tomar medidas para: I) el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos; II) fortalecimiento de las medidas en favor de la protección de la labor que desempeñan los defensores de derechos humanos y sus organizaciones; y III) la prevención y protección de los DDHH (Mesa de Conversaciones, 2016).

Para el monitoreo al cumplimiento de estos compromisos, el Plan Marco de Implementación establece tres indicadores, (E. 336) “Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos fortalecido” (E. 336), “Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación” (E. 337) y “Comisión Asesora de DDHH y Paz creada y en funcionamiento” (E.408).

Con base en la información reportada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, en este acápite se desarrollan los siguientes puntos: I) el PNADDHH, incluyendo las acciones dirigidas a la actualización oportuna del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH); II) los avances en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDDHH); y, III) el funcionamiento de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz (CADHPAZ).

Estado de implementación

Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

En cuanto al avance en el cumplimiento del indicador “Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación” (E.337) se registra un

porcentaje de avance del 35,9 %³⁷⁹. La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos informó que el PNADDHH no ha sido aprobado aún en los términos que se había planteado el Gobierno nacional; ante ello, se deben poner en marcha acciones que concluyan en el fortalecimiento y actualización del PNDDHH y en la efectiva aprobación del PNADDHH (CPDH, 2023).

Con relación al componente de educación y cultura en DDHH, después de una visita administrativa realizada el 31 de mayo de 2023 por parte de esta Procuraduría Delegada a las instalaciones de la CPDH, con el objeto de constatar las acciones desarrolladas por esa entidad frente al compromiso de derechos humanos señalado en el Acuerdo de Paz, la Consejería remitió los documentos denominados “Generación de procesos de educación en temas de derechos humanos y cultura de paz para el trabajo y el desarrollo humano”; “Generación de espacios de interlocución con instituciones de educación superior para articular los temas prioritarios en materia de derechos humanos, priorizadas de acuerdo con los criterios de educación superior del Ministerio de Educación”, entre otros. Analizados los documentos, se observa que estos son unas guías de trabajo para capacitadores en DDHH, sin que se enuncien allí acciones que lleguen a logros efectivos en materia de fortalecimiento de la educación en DDHH.

En este sentido, se considera que la CPDH no solo debe producir guías de capacitación, sino también desarrollar acciones efectivas con las instituciones académicas que transformen la educación existente en derechos humanos.

Otra de las guías remitidas por la Consejería fue la identificada como “Impulso e implementación de espacios de desarrollo cultural para la transformación social a través de procesos educativos con autoridades locales y líderes sociales”, en la que se desarrollan conceptos sobre las manifestaciones artísticas en relación con los derechos humanos, mostrando sus efectos sensibilizadores y transformadores. Se observa el esfuerzo de la CPDH por incluir estas actividades con enfoque transformador, sin embargo, durante el año 2022 solo se llevaron a cabo cuatro jornadas efectivas, que se realizaron en las ciudades de Leticia, Popayán, Medellín y Valledupar, dos en el mes de abril y dos en el mes de junio, por lo que se hace un llamado a la Consejería para que implemente estos espacios con una mayor frecuencia, y en todo el territorio nacional, con la finalidad de que se cumplan los compromisos y objetivos en el marco del Acuerdo de Paz.

Así las cosas, bajo la consideración que, el componente de educación y cultura en DDHH es fundamental para la satisfacción de los derechos de las víctimas del

³⁷⁹ Consultado el 16 de mayo de 2023 en SIIPO v2.0 » Avance por punto (dnp.gov.co)

conflicto armado interno, se hace un llamado a la CPDH para que dirija sus esfuerzos hacia la materialización de más acciones que sumen a la construcción de la paz y al establecimiento de la armonía nacional, impactando a la población más afectada por la violencia en Colombia.

En relación con la recolección de información sobre los lineamientos, objetivos, estrategias y acciones para la construcción del Plan, la CPDH manifestó (2023) que el proceso ha contado con la participación de 41 entidades públicas del orden nacional. Sin embargo, en la relación de actividades que presentó la Consejería³⁸⁰ como desarrolladas en este punto, no se encontraron registros de acciones para el segundo periodo de 2022 y el primer trimestre de 2023. Esta situación conlleva a que la Procuraduría haga un llamado a la CPDH para fortalecer su presencia institucional a través de acciones que permitan la materialización efectiva de sus resultados.

En el Cuarto Informe se reconoció la labor de la CPDH, en cuanto a que, a pesar de no haber contado con la expedición del PNADDHH, expidió el documento “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto y garantía de los Derechos Humanos en Colombia”³⁸¹, el cual fue socializado en la Instancia Nacional de Coordinación y el Comité Técnico Operativo del PNADDHH, como también la retroalimentación que las plataformas y organizaciones hicieron respecto a este documento.

En dicho Informe, la Procuraduría recomendó mantener los espacios de diálogo e interlocución con el Comité Técnico Operativo del PNADDHH y la Instancia de Coordinación para la construcción del Plan de Acción en Derechos Humanos y tomar como base -además del documento- la matriz de 144 observaciones específicas presentadas por las organizaciones sociales, con el fin de llegar a acuerdos respecto de su viabilidad, como también definir e implementar de forma prioritaria los pasos restantes en la formulación y aprobación del citado plan (Procuraduría, 2022c); además, que la contingencia social derivada del paro

³⁸⁰ La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos presentó las actividades que ha desarrollado en el marco de la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos desde el año 2021. Informó que el proceso de construcción participativa se suspendió en el mes de mayo de 2021, sin embargo, el Gobierno Nacional decidió continuar con las acciones derivadas de las políticas de Derechos Humanos vigentes, esto con la finalidad de que en el segundo semestre de 2022 el Gobierno entrante encontrará un balance en materia de Derechos Humanos, así pues, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales emitió los “Lineamientos y acciones del Gobierno Nacional para el respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos en Colombia.

³⁸¹ Disponible para consulta en: <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/Documents/2021/140921-Lineamientos-DDHH-2021-2022.pdf>

nacional evidenció la urgencia de contar con su aprobación e implementación. Sin embargo, este compromiso no se ha cumplido.

La CPDH informó (2023) que se comprometió a elaborar una matriz con las 144 observaciones recibidas de las organizaciones sociales, verificando los ajustes posibles y realizables, los que se pueden trabajar en el mediano plazo y aquellos que definitivamente representan un desencuentro entre los voceros de las plataformas de Derechos Humanos y el Gobierno nacional. Sobre este punto, manifestó que estas instancias no han remitido a la CPDH el documento socializado con las observaciones y comentarios, compromiso adquirido en la reunión del 2 de mayo de 2022 (CPDH, 2023).

Igualmente, afirmó (2023) que el cronograma de formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos depende del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y, sobre esa base, del trabajo de coordinación y articulación que se establezca con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, ya que el actual Gobierno tiene como propósito que la Política Pública de Derechos Humanos se formule entre las entidades mencionadas. Finalmente, la CPDH señaló que no existe una fecha prevista para la aprobación del PNADDHH.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” fue aprobado en mayo de 2023, se hace un llamado a la CPDH para que ejecute acciones urgentes que permitan la pronta aprobación del PNADDHH.

La CPDH manifestó (2023) que el 6 de marzo de 2023, la Consejera Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, sostuvieron un encuentro con los representantes de las Plataformas de Derechos Humanos, Colombia Europa Estados Unidos, Viva la Ciudadanía, organizaciones sociales y afines, y Plataformas de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (CPDH, 2023), en el marco de la cual se discutió sobre el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, el articulado del borrador del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, ya que en este se habla de una política pública y no específicamente del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos. En la visita administrativa adelantada por la Procuraduría a la CPDH, el 31 de mayo de 2023³⁸², los funcionarios de la Consejería reiteraron que en dicha reunión algunas de las plataformas presentaron su preocupación con relación al articulado del Plan Nacional de Desarrollo que hacía

³⁸² Visita administrativa del 31 de mayo de 2023, anunciada a través del Oficio No. 1512840000000 E-2023-311168, con el objeto de constatar las acciones desarrolladas por la CPDDHH frente al compromiso de Derechos Humanos señalado en el punto 5.2. del Acuerdo de Paz.

referencia a la construcción del PNADDHH, lo que consideraron un tema prioritario a resolver.

Así, (2023) en su respuesta la CPDH, mencionó que se recogieron las inquietudes de las plataformas sobre el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, relacionadas con que sea verdaderamente participativa; con la necesidad de revisar las metodologías que se han dado y, con diferenciar el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos de las acciones desarrolladas por las entidades y que el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, debe ser una política de Estado y no de gobierno.

Así mismo, planteó que la construcción participativa del Plan Nacional de Derechos Humanos debe ir de la mano con el tema de garantías, para lo cual recogería los insumos de los gobiernos anteriores, manteniendo el acompañamiento y la asesoría técnica de las Naciones Unidas. Igualmente, se acordó que las plataformas presentarían una iniciativa de la forma como se puede retomar el proceso.

Con relación al indicador del PMI “Plan Nacional de Derechos Humanos Fortalecido y en implementación” (E.337), para el segundo semestre de 2022 y el primer trimestre de 2023, la CPDH (CPDH, 2023), manifestó que las actividades previstas eran “jornadas territoriales de reactivación del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y DIH”. Sin embargo, no se presentaron avances, ya que dicha actividad está prevista en el marco del proyecto de inversión 2023, que se encontraba en proceso de definición del operador logístico.

En este sentido, se hace necesario que la CPDH finiquite en la brevedad posible el proceso de definición del operador logístico para cumplir con las “Jornadas territoriales de reactivación del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y DIH”; que tenía previstas para el segundo semestre de 2022 y el primer trimestre de 2023.

La CPDH informó (2023) que el 13 de marzo de 2023 realizó una reunión con el director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, frente a lo que se define en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, sobre la formulación de la Política Pública de Derechos Humanos para el logro de la Paz Total – Plan Nacional de Derechos Humanos.

Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos

El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) se materializa a través de las acciones contenidas en el componente de educación y cultura de derechos humanos de la Estrategia Nacional para la Garantía de los

Derechos Humanos 2014-2034, guiado por los siguientes lineamientos: I) articulación nación–territorio y coordinación interinstitucional para la implementación del componente de cultura y educación en derechos humanos y Paz (CEDH); II) líneas de investigación en CEDH y Paz; III) procesos de formación y capacitación; IV) estrategias de comunicación y difusión para la cultura y educación en derechos humanos y paz; y, V) evaluación y seguimiento de las acciones, programas y política en materia de CEDH y cultura de paz.

Respecto de este punto, la CPDH informó (2023) que realizó y aprobó un Plan Operativo para el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, para lo cual priorizó 163 acciones para el periodo 2021-2022 con base en aquellas contempladas en la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034. Indicó que el propósito del PLANEDH consiste en que la educación en derechos humanos se incorpore en todos los niveles del ciclo de la vida, para el fortalecimiento de esta cultura en Colombia.

En el mismo sentido, señaló que el objetivo general de la política de “Actualización y fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos” es brindar herramientas para fortalecer la educación en DDHH orientada a la protección, promoción y respeto de los derechos humanos, una convivencia pacífica y armónica y el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía en Colombia.

Adicionalmente, manifestó que, con el propósito de preparar los respectivos informes para el empalme con el Gobierno que inició su periodo en agosto del 2022, se le solicitó a las entidades relacionadas en la matriz del Plan Operativo del PLANEDH 2021 – 2022 remitir un documento descriptivo con la implementación de las acciones ejecutadas durante las mencionadas vigencias, de las cuales su entidad era responsable. Además, se debía relacionar el porcentaje de avance de la respectiva acción. Con los datos recaudados, elaboró un informe en el que consolidó los avances de las entidades del orden nacional. Sin embargo, revisado este documento³⁸³, se evidenció que la información remitida únicamente contiene los objetivos trazados por las entidades, y no se logró identificar las acciones implementadas y, mucho menos, avances en el PLANEDH.

La CPDH informó (2023) que, durante el año 2022, en el marco de la estrategia de Territorialización del Sistema Nacional de Derechos Humanos, sesionó a nivel territorial en cada uno de los subsistemas y trabajó en una solución analítica a través

³⁸³ Anexo al OFI23-00085228/ GFPU 13050000 del 9 de mayo de 2023.

de una nube pública que permite procesos automatizados para la recolección de información, comprensión, estructuración, preparación y consolidación de datos, para la posterior explotación de todos los datos mediante la integración de modelos estadísticos, así como el uso de técnicas de machine learning, servicios de analítica e inteligencia artificial.

En el mismo sentido, manifestó que en la sesión desarrollada en Riohacha, La Guajira, el 16 de marzo de 2022, respecto del Subsistema de Cultura y Educación en DDHH, se debatieron temas relacionados con: 1. revisión de avance en la implementación de acciones de las políticas públicas nacionales de derechos humanos; 2. discusión acerca de la educación a partir de los saberes propios del territorio con énfasis en la riqueza cultural del departamento de La Guajira: propuestas e iniciativas; 3. promoción de acciones de una cultura de respeto por los derechos humanos y no discriminación con enfoque étnico y de género, con énfasis en la propuesta de acciones para las mujeres del departamento.

En dicho espacio, asumieron los siguientes compromisos: I) garantizar la presencia de las diferentes secretarías e instituciones del nivel territorial, enfocado en el eje temático del subsistema, para una futura sesión; y, II) convocar al Comité Territorial de Convivencia Escolar en pleno³⁸⁴.

A pesar de la afirmación en la adquisición de los compromisos mencionados en precedencia, se evidencia que la CPDH no ejecutó acciones encaminadas a su cumplimiento. Al respecto, indicó que durante el segundo semestre del 2022 no se dieron acciones concretas para la actualización y fortalecimiento del PLANEDH. Ello, teniendo en cuenta el cambio de gobierno y la situación en que se encontraba dicha entidad, ya que no se contó con Consejero (a) titular y, además, el nuevo gobierno estaba revisando cuál sería la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, incluyendo la continuidad o no de esta Consejería. Sobre estas consideraciones justificaron que no hubo condiciones para desarrollar esa tarea.

³⁸⁴ Integrado por: Secretario de Gobierno departamental, distrital o municipal, según corresponda; Secretario de Educación; Secretario de Salud; Secretario de Cultura; Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en los departamentos o el Coordinador del Centro Zonal del ICBF en los municipios; Comisario de Familia; Personero Distrital, Municipal o Procurador Regional; Defensor del Pueblo regional; Comandante de la Policía de Infancia y Adolescencia; Rector de la institución educativa oficial que en el departamento, municipio o distrito haya obtenido los más altos puntajes en las pruebas Saber 11 del año anterior; y Rector de la institución educativa privada que en el departamento, municipio o distrito haya obtenido los más altos puntajes en las pruebas Saber 11 del año anterior.

Así las cosas, lo recomendable es que el Gobierno nacional no cese las actividades misionales encargadas a sus instituciones mientras lleva a cabo las labores de empalme y puesta en marcha de sus nuevas políticas públicas, con miras a prever posibles incumplimientos en los compromisos adquiridos por medio del Acuerdo de Paz.

Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz

El Acuerdo de Paz contempló la creación de una Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz, cuyo cumplimiento fue medido por el indicador “Comisión asesora de DDHH y Paz, creada y en funcionamiento” (E.408) dentro del Plan Marco de Implementación. Este indicador se registra en el SIPO con un cumplimiento del 100 %, toda vez que la Comisión se creó desde el mes de abril del año 2019 (Defensoría del Pueblo, 2019).

La información reportada por la Defensoría del Pueblo abarca el periodo comprendido entre los años 2019 a 2022, con mismos datos referenciados en el Cuarto Informe al Congreso, salvo la sesión de la Comisión de DDHH y Paz, del 1° de diciembre de 2022 (Defensoría del Pueblo, 2023c).

Sin embargo, consultada la información obrante en la página web de la Defensoría del Pueblo³⁸⁵, se encontraron dos actas correspondientes a sesiones de la Comisión Asesora de DDHH y Paz desarrolladas el 21 de abril de 2022 (Acta 15) y el 24 de junio de 2022 (Acta 16³⁸⁶), sin que en cambio se registre la del 1 de diciembre de 2022 reportada por la Defensoría del Pueblo; frente a ello, resulta necesario que la Defensoría del Pueblo actualice su página web.

Ahora bien, analizadas las actas depositadas en el sitio web, se encontró que sobre la sesión ordinaria desarrollada el 21 de abril de 2022 en San José del Guaviare, se expusieron diferentes temas, entre los cuales llama la atención de la Procuraduría que se dejó constancia ³⁸⁷ frente al eje ambiental del Plan Nacional de Derechos Humanos, al considerar que este no reflejaba la realidad de las situaciones expuestas por la población del Guaviare. Como consta en el acta de dicha sesión, allí se planteó la necesidad de generar espacios con la CPDH y otras entidades gubernamentales, así como, la necesidad de que el Ministerio de Defensa

³⁸⁵ Consultado el 11 de junio de 2023 en <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/comisi%C3%B3n-asesora-de-paz>

³⁸⁶ Consultada el 11 de junio de 2023 en <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/comisi%C3%B3n-asesora-de-paz> Al descargar el documento se evidenció que este documento se identificó con nombre de “ACTA NO. 17 SESIÓN ORDINARIA Y VIRTUAL COMISIÓN ASESOR DE DERECHOS HUMANOS Y PAZ”

³⁸⁷ Acta 15 del 21 de abril de 2022 consultada en <acta-15.pdf> (<defensoria.gov.co>)

explique de manera más profunda y detallada, a la mencionada comunidad, en qué consistía la operación Artemisa.

En la misma sesión, se planteó la ausencia de representación del pueblo indígena; y se manifestó que las comunidades no reconocen sus sectores en las mesas de víctimas; se expuso la problemática delincriminal que se vive en el Guaviare desde el año 2017 y los pocos resultados de las investigaciones penales, estableciendo compromisos; sin embargo, no se conocen los documentos producidos y tampoco se encuentran publicados en la página web de la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, se considera que la Comisión Asesora de Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo están llamadas a sumar esfuerzos para lograr que los compromisos adquiridos en el marco de las sesiones desarrolladas por la Comisión sean cumplidos a cabalidad.

Revisada el “Acta NO. 15 SESIÓN ORDINARIA PRESENCIAL Y VIRTUAL COMISIÓN ASESORA DE DERECHOS HUMANOS Y PAZ”, se observa que allí se hizo énfasis en la inconformidad frente a la reclamada exclusión de las comunidades indígenas en esta instancia,³⁸⁸, lo que consideraron como una violación al derecho de participación de la población indígena; y se hicieron referencias frente a la falta de participación de la Defensoría del Pueblo en las sesiones; lo que conlleva a la importancia de que la Defensoría garantice su representación y participación efectiva en las sesiones de la CADHPAZ.

Consta igualmente, en el Acta 15 que se acordó que la Comisión realizaría un plan de visitas regionales en los territorios, atendiendo a la necesidad de generar espacios de diálogo con las comunidades, sin embargo no se cuenta con información respecto de su cumplimiento.

Advierte la Procuraduría la falta de aplicación de un enfoque diferencial en la toma de decisiones dentro de la Comisión, lo que puede generar la exclusión de grupos susceptibles de especial protección constitucional. Así pues, se estima conveniente que esta instancia adopte medidas que prevengan la eventual vulneración de los derechos fundamentales de los diferentes grupos poblacionales.

En la sesión ordinaria del 24 de junio de 2022, se levantó “Acta NO. 17 SESIÓN ORDINARIA PRESENCIAL Y VIRTUAL COMISIÓN ASESORA DE DERECHOS HUMANOS Y PAZ”³⁸⁹, en la que se hizo referencia a los temas de disponibilidad

³⁸⁸ <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/comisi%C3%B3n-asesora-de-paz>

³⁸⁹ Consultado el 13 de julio de 2023 en [acta-16.pdf \(defensoria.gov.co\)](#)

presupuestal, dejando clara la necesidad de que la Comisión tenga su propio presupuesto destinado a la celebración de sus sesiones.

De lo anterior surge la necesidad de una mayor articulación entre la Defensoría del Pueblo y la Comisión, como también que, en ellas se desarrollen los temas fundamentales para la prevención y protección de los derechos humanos.

Actualización oportuna y periódica del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos y del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos

Dentro de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Paz, se estableció el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de los derechos humanos, lo que implica robustecer el Sistema Nacional de Información de la situación de Derechos Humanos (SNIDH).

En el desarrollo de este compromiso, la CPDH puso en funcionamiento, en el mes de abril del año 2022, la Plataforma Tecnológica Observa, con tres capacidades esenciales: I) la administración de datos, II) el enriquecimiento de los datos; y, III) las acciones para desplegar y compartir la información³⁹⁰.

Manifestó la (CPDH, 2023) que, para el cumplimiento de los objetivos trazados, adquirió el uso de la plataforma Azure³⁹¹, al considerar que dicha herramienta cumple con las políticas de desarrollo y seguridad de la Presidencia de la República, y brinda mayor eficacia frente a los objetivos del SNIDH.³⁹²

La CPDH señaló (CPDH, 2023) que la plataforma Azure se organiza a través de módulos de información que van a contener los datos e información sobre una problemática específica en materia de derechos humanos, con un nivel de

³⁹⁰ Consultado el 25 de mayo de 2023 en [Plataforma Observa \(derechoshumanos.gov.co\)](https://derechoshumanos.gov.co)

³⁹¹ La plataforma Azure tiene como objetivo (CPDH, 2023) robustecer los análisis sobre la situación de los derechos humanos por medio de data lakes y bases de datos, tanto relacionales como no relacionales, contando con atributos de seguridad e integridad, privacidad y control de acceso. La capacidad de enriquecimiento de datos permite organizarlos a través de procesos por lotes masivos de datos, procesos en línea, para alimentar modelos para análisis de datos, bajo la potencialidad de uso de herramientas de inteligencia artificial, machine learning, y/o servicios de analítica, lo cual fortalece a la plataforma considerando que posibilita de realizar procesos de análisis descriptivos, predictivos y prospectivos. Por último, la capacidad de despliegue de acciones consiste en presentar la información obtenida, por medio de visualizaciones de datos, tableros de BI, alertas y compartirla a través de servicios web, APIS y otras formas de intercambio de datos, que se implementan a través de desarrollo y procesos automatizados, permitiendo la visualización de los resultados de los análisis realizados y el intercambio de datos con otras entidades (CPDH, 2023).

³⁹² OFI23-00085228 / GFPU 13050000. Página 23 párrafo 3

desagregación a nivel departamental y municipal, y propendiendo por generar un valor agregado a esta información, por medio del desarrollo de indicadores bajo un enfoque de derechos humanos.

Informó, que los tres primeros módulos de información procesan alrededor de tres millones de registros relacionados con: I) la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA); II) los mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal; y, III) la situación de homicidios de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.

También manifestó que la arquitectura tecnológica de la plataforma “Observa” permitirá que, a mediano y largo plazo, se siga alimentando con nuevos módulos de información. Los módulos de información desarrollados en esa plataforma tecnológica y que actualmente están en funcionamiento son:

- I) Módulo de información sobre homicidios de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos.
- II) Módulo de información sobre mapa de riesgo a la vulneración de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.
- III) Módulo de información sobre la problemática de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, se manifestó que estos módulos cuentan con información de las vigencias comprendidas entre 2020 y 2022, y actualmente se adelanta todo el proceso de recolección de datos e información actualizada 2023³⁹³. Sobre este punto, es importante resaltar que, en el Cuarto Informe al Congreso presentado por la Procuraduría, se recomendó a la CPDH actualizar la información disponible en la Plataforma y emprender acciones de socialización de la misma con entidades nacionales y territoriales. A pesar de ello, se encontró lo siguiente:

- I. El módulo de información de homicidios de líderes/as sociales y personas defensoras de derechos humanos solo cuenta con información actualizada con corte al 30 de junio de 2022³⁹⁴.

³⁹³ Disponibles para consulta en url:
<https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Paginas/index.aspx>

³⁹⁴ Consultado el 25 de mayo de 2023 en <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Paginas/modulo-informacion-homicidios.aspx>

- II. El último mapa de riesgo de derechos civiles que se encontró publicado fue realizado con información del año 2020³⁹⁵.
- III. Respecto del módulo de información sobre la problemática de reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, se encontró que está clasificada en 11 puntos de información, algunos de los cuales se encuentran actualizados únicamente corte al año 2020, encontrando que, en los puntos más actualizados, obra información con corte a febrero del 2022³⁹⁶.

En ese orden, se mantendrá la recomendación a la CPDH frente a la urgencia en la actualización de la información disponible en la Plataforma, en aras de garantizar las medidas de satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

Frente a la actualización del SNIDH, en articulación con entidades nacionales, territoriales y organizaciones de la sociedad civil, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y DIH, informó que han avanzado desde el año 2016, junto con la UARIV y el MinInterior, en la consolidación del RODHI. Explicó la CPDH que esta instancia interinstitucional promueve la articulación para el intercambio de información, metodologías y análisis estructurales y coyunturales sobre violaciones de los DDHH e infracciones al DIH, entre observatorios institucionales, sociales y académicos existentes en el orden nacional y territorial. Esta información es insumo para la toma de decisiones en materia de prevención, protección y garantías de no repetición.

Para la puesta en marcha de esta estrategia, se crearon nodos territoriales priorizados por la mesa técnica de la RODHI en diferentes departamentos del país. Se informó que (CPDH, 2023), hoy, existen 11 nodos territoriales en Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Santander, Cundinamarca, Meta, Caribe –Bolívar, Córdoba, Atlántico y Magdalena– y el nodo Nacional ubicado en Bogotá; explicó que, están conformados por observatorios territoriales de sociedad civil, academia y gobierno realizando un trabajo colaborativo en el que se monitorea la situación de Derechos Humanos en cada uno de estos departamentos; y reportó que actualmente hay vinculados a la RODHI, aproximadamente, 150 observatorios.

De igual forma, la CPDH informó (CPDH, 2023) que en el año 2022 se realizaron 127 sesiones, de las cuales 19 fueron presenciales y 108 virtuales, y, en

³⁹⁵ Consultado el 25 de mayo de 2023 en [Resultados-Mapa-de-Riesgo-2020-Dec1084-Departamentos.pdf \(derechoshumanos.gov.co\)](#)

³⁹⁶ Consultado el 25 de mayo de 2023 en [Módulo de Información de Prevención del Reclutamiento de NNA \(derechoshumanos.gov.co\)](#)

el primer trimestre del año 2023 se han realizado cuatro sesiones presenciales y cinco virtuales.

Transversalización del enfoque de género en el Compromiso de Derechos Humanos

La Procuraduría denota las acciones reportadas por la Consejería, para incluir a mujeres y población con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD) en la construcción participativa del PNADH y el fortalecimiento del PLANEDH.

Sobre este punto, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y DIH informó que existen más de seis estrategias y 65 acciones específicas con enfoque de género, que buscan materializar los derechos de las mujeres y la población con orientación sexual e identidad de género diversas, que ya han sido puestas en marcha por parte de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el MinInterior, el MinEducación, el MinSalud, entre otras entidades responsables de su implementación.

En igual sentido, la CPDH informó que, en el marco del SNIDH, particularmente alrededor de los módulos de información, la Consejería Presidencial, bajo el modelo del índice de riesgo, incluyó en su análisis, bajo el componente de vulneraciones, el subindicador de violencia basada en género de la Consejería de Equidad para la Mujer, reconociendo esta violencia como un factor determinante para evidenciar la situación de riesgo de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal³⁹⁷.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- Frente al Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos, no se evidenciaron acciones que propendieran por su aprobación en el periodo de análisis. La manifestación de la CPDH, en cuanto a que no se tiene una fecha prevista para la aprobación del PNADDHH, genera gran preocupación ya que retrasa el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz.
- En relación con el SNIDDHH, se evidenció falta de actualización de la Plataforma Observa, la cual contiene información sobre: homicidios de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos;

³⁹⁷ El documento puede ser consultado en <https://derechoshumanos.gov.co/Observatorio/SNIDH/Documents/Metodologia-MI-mapas.pdf>

mapas de riesgo a la vulneración de derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad; y prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes.

- Con respecto al PLANEDH, se evidenció que no se elaboró un Plan Operativo para la vigencia 2022-2023.
- Continúan sin implementarse estrategias de difusión y pedagogía del Informe Final de la CEV, a pesar de las recomendaciones realizadas previamente por la Procuraduría en el Tercer y Cuarto Informe.
- En la visita administrativa realizada por la PGN398 a la CPDH, se evidenció que existe un deficiente desarrollo de las funciones de la CPDH como consecuencia de decisiones administrativas relacionadas con las novedades laborales de su personal.

Recomendaciones

A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

- I. Actualizar permanentemente y socializar ampliamente la Plataforma Observa con las Entidades nacionales y territoriales.
- II. En relación al indicador del PMI “Plan Nacional de Derechos Humanos Fortalecido y en implementación” (E.337), finalizar en la brevedad posible, el proceso de definición del operador logístico para cumplir con las “Jornadas territoriales de reactivación del proceso de formulación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y DIH”, que tenía previstas para el segundo semestre de 2022 y el primer trimestre de 2023.

A la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

- III. Generar espacios de articulación en los que se socialicen los principales asuntos que ha identificado la Comisión en sus sesiones como prioritarios.

A la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz

- IV. Socializar los documentos derivados de los compromisos establecidos en las Actas de las sesiones ordinarias desarrolladas el 21 de abril de 2022 (Acta 15) y el 24 de junio de 2022 (Acta 16⁷)

A la Defensoría del Pueblo

³⁹⁸ Visita administrativa del 31 de mayo de 2023, anunciada a través del Oficio No. 1512840000000 E-2023-311168, con el objeto de constatar las acciones desarrolladas por la CPDDHH frente al compromiso de Derechos Humanos señalado en el punto 5.2. del Acuerdo de Paz.

- V. Garantizar la participación efectiva de los defensores en las sesiones desarrolladas por la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz.

A la Comisión Asesora de Derechos Humanos y a la Defensoría del Pueblo

- VI. Sumar esfuerzos para lograr que los compromisos adquiridos en el marco de las sesiones desarrolladas por la Comisión sean cumplidos y ejecutados a cabalidad.

PUNTO 6: IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

Descripción

En el Punto 6 “Implementación, Verificación y Refrendación”, se definen los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo de Paz, 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 sinergia 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. Este Punto dota el Acuerdo de Paz de instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública³⁹⁹, involucrando a la sociedad civil, al sector privado y la comunidad internacional.

Para la elaboración de este capítulo se analizan las fuentes de financiación, la gestión del Gobierno Nacional en la planeación, programación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública, en función de la incorporación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, en el entendido que la sostenibilidad de la implementación de dichos compromisos será posible en la medida en que éste se incorpore en cada una de estas fases. Así, se presentan, por una parte, los avances y dificultades en el cumplimiento de compromisos relacionados con la planeación y seguimiento a la implementación; y, por otra, los avances y dificultades en las distintas fuentes de financiación destinadas para la implementación en el CONPES 3932 de 2018.

En la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026 (DNP, 2023e), se incorporaron 17 artículos relacionados con el Acuerdo de Paz⁴⁰⁰. En cuanto a las

³⁹⁹ El ciclo de política pública contempla cinco distintas fases: I) identificación de la necesidad; II) planeación del plan, programa o proyecto; III) Programación; IV) Implementación; y , V) 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. Fuente: Procuraduría General de la Nación. GUIPAZ, Guía Integral de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, Seguimiento físico y financiero. 2020. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Guia-Paz.page>.

⁴⁰⁰ Art. 7º. Proyectos, políticas y programas para la construcción de paz contenidos en el Plan Plurianual de Inversiones y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo; Arts. 9º, 10º, 11º, Revisión de compromisos del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos (PNIS) y nuevo

fuentes de financiación, el artículo 5° de la Ley 2294 de 2023 establece el “Plan Nacional e Inversiones Públicas 2023-2026”, el cual incluye el componente Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de forma transversal, atendiendo lo estipulado en el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016, presentó una estimación de \$50,4 billones para el cuatrienio en las 6 fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3932 de 2018, desagregado de la siguiente manera: \$20,4 billones del Presupuesto General de la Nación, \$17 billones del Sistema General de Participaciones, \$4 Billones del Sistema General de Regalías, \$2,8 Billones de Obras por Impuestos, \$2,7 billones de la Cooperación Internacional, \$1,9 de Recursos Propios de las Entidades Territoriales y \$1,7 de las transferencias para la inversión derivadas del Presupuesto General de la Nación.

La Procuraduría evidencia el esfuerzo presupuestal del Gobierno Nacional, el cual supera la distribución anual de \$ 8,6 billones, si se divide el total de \$129,5 billones proyectados en los 15 años en los cuales se planificó la implementación del Acuerdo de Paz que, de manera sumada para el próximo cuatrienio, sumarían \$ 34,5 billones. Los recursos para la Paz establecidos en el PPI serán objeto de seguimiento por parte de la Procuraduría en los posteriores informes a presentar ante el Congreso de la República, así como en las acciones misionales que de manera acostumbrada se desarrollan por la entidad.

En cuanto al balance de los indicadores de seguimiento en el PMI contenidos en el punto 5 del Acuerdo, serán objeto de análisis en este capítulo⁴⁰¹ a partir de la información reportada en el SIIPO consultada en mayo de 2023, desagregados de la siguiente manera:

- 21 indicadores son temáticos y 1 corresponde a una meta trazadora.

enfoque hacia la reconversión productiva, especial atención para pueblos y comunidades étnicas y campesinas para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familiares vinculados al programa; Art. 12°. Régimen del Fondo Colombia en Paz - FCP; Art 13°. Mecanismo no judicial de contribución a la verdad y a la memoria histórica; Art. 15°, Seguimiento a las metas Plan Marco de Implementación (PMI) y de los Planes Nacionales Sectoriales (PNS); Art. 16°, Procesos de convocatoria para asignación de recursos de la Asignación para la Paz, OCAD Paz; Arts. 19°, 20°, Sistema Nacional y programa de Reincorporación Integral; Art. 51°, Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural; Art. 193°, Política Nacional de Drogas; Art. 198°, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas; Arts. 204°, 205° Cumplimiento de las decisiones judiciales de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en materia de reparación y sanciones propias; e Instancia de Articulación entre el Gobierno Nacional y la JEP; Art. 210°, Administración y destinación de los bienes sobre los que se declare la extensión de dominio; Art. 294°, y, Obras por Impuestos; entre otros, relacionados con la implementación de Acuerdo de Paz

⁴⁰¹ El análisis de los 16 indicadores que corresponden a enfoques diferenciales, 11 étnicos y 1 de género, se realizará en sus respectivos capítulos.

- 21 indicadores (95.5%) cuentan con reportes de avances en el SIPO, de los cuales 20 son temáticos y 1 es la meta trazadora.
- 1 indicador (4.5%) no cuenta con reportes de avances en el SIPO entre 2017 y mayo de 2023, el cual corresponde a un indicador temático.
- 1 indicador (4,5%) no cuenta con ficha técnica, el cual corresponde a un indicador temático.
- 1 indicador (4,5%) cuenta con un indicador asociado en el PND 2018-2022.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo⁴⁰² se presenta un balance sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Punto, al igual que solos avances reportados en el SIPO por parte de las entidades responsables de cada indicador.

Implementación física del Acuerdo de Paz

Estado de Implementación

Planeación

La Planificación del Acuerdo de Paz comprende todos los documentos de política pública tales como el CONPES 3932 de 2018, el cual dispuso la articulación del Plan Marco de Implementación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Cada Gobierno Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo vigente, un capítulo transversal de paz, basado en el Acuerdo de Paz y en el PMI, durante los periodos 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034, en concertación con los sectores del nivel nacional, y cuyas metas servirán para la definición y seguimiento del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para la paz, establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016.

El Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026 (DNP, 2023e), además de disponer el capítulo especial para la Paz en el Plan Plurianual de Inversiones, ha establecido varios artículos orientados al cumplimiento de los compromisos establecidos en la implementación del Acuerdo de Paz; así mismo, el Gobierno Nacional ha dispuesto la Paz Total como uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, donde de acuerdo con el artículo 4° del PND, el Acuerdo de Paz será la Piedra Angular de la Paz Total (DNP, 2023e).

De igual manera, el Gobierno Nacional está desarrollando las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4° del Decreto Ley

⁴⁰² Anexo Matriz PMI.

893 de 2017 frente a la actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional -PART, los cuales deben actualizarse cada 5 años, y que actualmente es una deuda de la implementación del acuerdo. En la misma línea, también se ha propuesto actualizar el Plan Marco de Implementación, que se está llevando a cabo por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y deberá ser revisado por la Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz – CSIVI⁴⁰³.

Seguimiento y Evaluación

Frente a la etapa de seguimiento y evaluación, la Procuraduría analiza en el presente informe los avances de cuatro compromisos contemplados en el Acuerdo de Paz: I) el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI); II) el avance en la consolidación y funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres; III) el avance y la consolidación del SIIPO; y, IV) la puesta en marcha de medidas para la transparencia en la implementación, incluyendo las herramientas de difusión y comunicación, que tienen el propósito de hacer pedagogía sobre los contenidos y avances del Acuerdo de Paz a través de emisoras en las zonas más afectadas del país, redes sociales y espacios institucionales de televisión

Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la implementación del Acuerdo de Paz - CSIVI:

La Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final – CSIVI, fue creada como uno de los mecanismos de la implementación y verificación en el punto 6.1 del Acuerdo, compuesto por las partes que participaron en la negociación. Se ha reunido un total de 11 veces en el periodo comprendido entre marzo 2022 a marzo 2023, abordando temáticas como: elección de las representantes de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz – IEM; seguimiento a la sentencia SU-020-2022 de la Corte Constitucional; intervención sobre la propuesta de PND del Gobierno Nacional; visitas territoriales de la CSIVI; funcionamiento interno; y, articulación con la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos – IEANPE, entre otras. (UIAFP, 2023a).

⁴⁰³ Gobierno Nacional ha comunicado en diferentes espacios la iniciativa de actualizar el Plan Marco de Implementación establecido en el CONPES 3931 de 2018, esta tarea está siendo liderada por la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz de la mano de la CSIVI.

De acuerdo a lo reportado por la UIAFP, se evidencian los siguientes logros de la CSIVI: realización de sesiones territoriales⁴⁰⁴; elección de las representantes de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la paz – IEM; asignación de cupos territoriales de la CSIVI; primer informe de Ministerios en la sesión del 13 de abril 2023 con las acciones realizadas por los ministerios en cuanto a la implementación del Acuerdo de Paz; trámite de constatación normativa proyecto de decreto “Por el cual se adiciona el Título 5 de la parte 4 del libro 2 Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Interior, denominado - Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización”; constatación del proyecto de decreto por medio del cual se reglamenta el Programa de Protección Integral para los antiguos miembros de las FARC – EP; construcción de un plan de trabajo para el cumplimiento de la sentencia SU-020 de 2022; estado de Cosas Inconstitucionales; entre otras importantes labores.

Así mismo, los principales retos que tiene la CSIVI para la vigencia 2023 son: convocar a un funcionario de la Sala de Amnistía e Indulto a una sesión, con el fin de que explique la demora de la amnistía para las personas privadas de la libertad – PPL; programación de al menos una reunión con las dos mesas directivas de Cámara y Senado, para hacer una revisión de agenda legislativa; convocar a los Ministros para dar a conocer los avances en la implementación del Acuerdo de Paz; definición de un Plan de trabajo; y, la reactivación o creación de la mesa técnica para revisar temas relacionados con el PMI (UIAFP, 2023a).

Frente al financiamiento de la Comisión, la UIAF (2023a) menciona que se ha apoyado con el financiamiento de recursos provenientes de Cooperación Internacional a través del MPTF materializados en proyectos; sin embargo, la Procuraduría identifica que no existe claridad sobre la ejecución de estos recursos; y tampoco se refleja suficiencia respecto de su funcionamiento, tanto en la parte de gobierno como la parte de Comunes.

La Procuraduría advierte, que si bien, la Cooperación Internacional ha apoyado el funcionamiento de todas las antes referidas instancias, es deber del Gobierno Nacional soportar su financiamiento con los recursos contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones del PND 2022-2026; y, en consecuencia, garantizar su financiamiento y funcionamiento todo el cuatrienio.

Las medidas de transparencia relacionadas con los mecanismos de rendición periódica de cuentas, las veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, así como el mecanismo especial para la denuncia ciudadana, son tratados en el

⁴⁰⁴ Junio 2024 realizada en el Doncello, Caquetá. (UIAFP, 2023a)

capítulo del Punto 2 de este informe; las demás son abordadas en el siguiente apartado.

Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia de la implementación.

Frente a este sistema recogido en el indicador F.344 del Plan Marco de Implementación, la Procuraduría ha realizado seguimiento al desarrollo tecnológico del SIPO 2.0. a cargo del DNP, tanto en los avances de los reportes realizados por las entidades responsables del PMI como del desarrollo de módulos en la vigencia como el módulo PDET y de financiación del PMI. En términos del módulo PDET, se han presentado avances frente a la visualización de los 62 indicadores medidos en los municipios PDET mediante tableros de control que señalan por pilar el número de estrategias de indicadores y el nivel de avance reportado durante la vigencia; así mismo, se evidencia visualización mediante mapas interactivos del avance de las iniciativas y las que cuentan con ruta activa de implementación.

En el módulo de financiación del PMI, se encuentra la visualización de los recursos destinados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz por las seis fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3832 de 2018, así como del Plan Plurianual de Inversiones; de igual manera, se evidencian los recursos del PGN por vigencia, destinados al cumplimiento del Acuerdo de Paz a nivel de punto, pilar con ejecución en términos de obligaciones. Sin embargo, este Ente de Control advierte sobre la falta de visualización de las otras cinco fuentes de financiación con el mismo nivel de detalle que se tiene con el PGN, en lo que es necesario fortalecer la información disponible para analizar de manera global los recursos destinados al cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Frente al avance físico, el módulo PMI cuenta a la fecha de este Informe con 498, de 517 fichas técnicas de los indicadores PMI, las cuales están aprobadas y se encuentran disponibles en la web del sistema de información. En cuanto a los Planes Nacionales Sectoriales - PNS, 15 de los 16 se encuentran aprobados y cargados en la plataforma, a fecha de corte del presente Informe, cinco cuentan con plan de acción formulado y cargados en el sistema; y existen 36 fichas técnicas de los indicadores aprobados y cargados.

No obstante, se alerta sobre los planes de acción no presentados por las cabezas de los ministerios que tienen a cargo los PNS y se realiza un llamado a la presentación oportuna en cada vigencia de los Planes de Acciones de los PNS, como lo establece el párrafo del artículo 2.2.14.2.2.1.4 del Decreto 1778 de 2020.

Medidas de Transparencia

De acuerdo a lo reportado por la Secretaría de Transparencia (2023b), se han desarrollado acciones en articulación con las entidades competentes, en la formulación de los lineamientos técnicos para que las entidades del orden nacional, departamental y municipal implementen sus Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público (PTESP), así como con organizaciones de la sociedad civil Transparencia por Colombia. Estos programas están orientados a la generación de medidas para la prevención, gestión y administración de riesgos de LAFT, proliferación de armas y riesgos de corrupción.

En complemento, en estos programas se contempla la inclusión de acciones para hacer parte de la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción – RITA; implementación de los programas de transparencia y ética pública, por las oficinas de control interno, establecidas en el Decreto 1083 de 2015; protocolos, rutas de atención y canales de denuncias; y las estrategias de transparencia, Estado Abierto, Acceso a la información pública y cultura de la legalidad.

La Procuraduría considera necesario que la Secretaría de Transparencia se articule con la Agencia de Renovación del Territorio para impulsar la implementación de los Programas de Transparencia y Ética Pública en los municipios PDET, toda vez que, estos instrumentos son un mecanismo favorable para prevenir riesgos de corrupción en la implementación de programas y proyectos del Acuerdo de Paz. De igual manera, se debe realizar la articulación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de definir las estrategias y acciones para evidenciar la transparencia y publicidad en la gestión de los recursos públicos que se invierten en el Acuerdo de Paz.

Emisoras de Paz:

De acuerdo con lo reportado por la UIAF (2023a) con corte a 31 de marzo, se tienen en funcionamiento 16⁴⁰⁵ de las 20 Emisoras de Paz en FM, establecidas en el punto 6.5 del Acuerdo de Paz; cuatro de ellas se han puesto en funcionamiento durante la vigencia 2023 en los municipios de: Fundación, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, y Tumaco. De igual modo, el Gobierno Nacional, a través de la OACP y la UIAF, realizó la propuesta ante la CSIVI, de los cuatro puntos geográficos en los municipios de Agustín Codazzi (Cesar), Tierra Alta (Córdoba),

⁴⁰⁵ Emisoras en funcionamiento: Florida (Valle): 92.0 FM, Florida (Valle): 92.0 FM, Arauquita (Arauca): 88.9 FM, Puerto Leguizamo (Putumayo): 100.3 FM, Algeciras (Huila): 92.6 FM, Algeciras (Huila): 92.6 FM, Algeciras (Huila): 92.6 FM, Algeciras (Huila): 92.6 FM, Algeciras (Huila): 92.6 FM, San Jacinto (Bolívar): 89.8 FM, San Jacinto (Bolívar): 89.8 FM, Tumaco (Nariño): 104.6 FM, Tumaco (Nariño): 104.6 FM, Tumaco (Nariño): 104.6 FM y Tumaco (Nariño): 104.6 FM.

Caldono (Cauca) y, Riosucio (Choco), de las cuales, se aprobaron dos el pasado 13 de abril en los municipios de Tierra Alta y Agustín Codazzi, y otros dos en Riosucio (Chocó) y Buenaventura (Valle del Cauca), el pasado 27 de abril.

Una vez aprobadas, se ha solicitado al MinTic junto con RTVC iniciar las gestiones para la puesta en marcha de las cuatro emisoras faltantes en un lapso no mayor a un año (2024), y así, dar cumplimiento al 100% de la meta establecida en el PMI. La Procuraduría estima que se debe seguir fortaleciendo la participación de organizaciones comunitarias en los territorios en las Emisoras de Paz, al igual que, continuar cumpliendo con las condiciones técnicas establecidas en el Acuerdo de Paz.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” 2022-2026, se evidencian 17 artículos específicos relacionados con la implementación de los seis puntos del Acuerdo de Paz; el Gobierno Nacional, a través del PND, reconoce al Acuerdo como la “Piedra Angular” de la Política de Paz Total que implementará el Gobierno.
- La Procuraduría resalta que, en el Plan Plurianual de Inversiones se haya dejado un capítulo especial con los recursos y fuentes de financiación que se ejecutarán en el cuatrienio para la implementación del Acuerdo de Paz, proyectando \$50,4 billones en 6 fuentes de financiación; así mismo, se destaca que la distribución anual de los recursos esté por encima de los presupuestado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el CONPES 3932 de 2018.
- La actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PART, así como del Plan Marco de Implementación - PMI son acciones urgentes a la luz de los seis años de implementación del Acuerdo de Paz.
- La CSIVI ha sesionado 11 veces en el periodo comprendido entre marzo 2022 a marzo 2023, abordando temáticas como: elección de las representantes de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz – IEM; seguimiento a la sentencia SU-020-2022 de la Corte Constitucional; intervención sobre la propuesta de PND del Gobierno Nacional; visitas territoriales de la CSIVI; funcionamiento interno de la Instancia; y articulación con otras instancias como la IEAMPE.
- Frente a la financiación de las instancias CSVI, IEAMPE, y la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz, la Procuraduría advierte la dependencia del Gobierno Nacional de los recursos de Cooperación Internacional para su funcionamiento, en consecuencia, se

alerta al Gobierno Nacional sobre las garantías para el funcionamiento permanente de estas instancias.

- Se observan los desarrollos que ha tenido el SIIPO 2.0. en cuanto a los módulos de PNS, PDET y Financieros; no obstante, este Ente de Control advierte sobre la falta de visualización de las otras cinco fuentes, adicionales al PGN, la falta de aprobación de las fichas técnicas de 19 indicadores del PMI, la aprobación y adopción del Plan Nacional Sectorial de Salud Rural y la aprobación de los 10 planes de acción para los PNS que a la fecha no se visibilizan en la plataforma.
- Se evidencian avances en los Programas de Transparencia y Ética del Sector Público (PTESP) por parte de la Secretaría de Transparencia con entidades del gobierno nacional, territorial y organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, se hace necesario fortalecer estas acciones en municipios PDET.

Recomendaciones

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz

- I. Garantizar que la actualización del Plan Marco de Implementación responda a la integralidad de lo acordado en el texto final del Acuerdo de Paz. Es necesario que, tanto las metas como los indicadores, respondan a lo pactado en la Habana y no a otras iniciativas de gobierno como la Paz Total.
- II. Fortalecer el relacionamiento entre las partes que conforman la CSIVI, con el fin de abordar los retos presentados y poder cumplir con la agenda institucional planteada para la vigencia 2024.
- III. Garantizar los recursos para el funcionamiento de las instancias CSVI, IEAMPE, Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz con los recursos establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones, en especial los recursos generados por el estado, con el fin de brindar garantías permanentes para el funcionamiento de estas instancias durante todo el cuatrienio.

A la Unidad de Implementación de Acuerdo de Paz y al CSIVI

- IV. Realizar la aprobación de las fichas técnicas de los 19 indicadores del PMI que están pendientes con el fin de que las entidades responsables realicen los reportes y seguimientos acordados.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Ministerio de Minas y Energía; Ministerio de Transporte; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Ambiente; Agencia Nacional De Tierras – ANT; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS)

V. Dar cumplimiento al párrafo del artículo 2.2.14.2.2.14 del Decreto 1778 de 2020, en cuanto a la presentación de los planes de acción de los PNS en febrero de cada vigencia.

A la Secretaría de Transparencia

VI. Diseñar en conjunto con la Agencia de Renovación del Territorio una estrategia para la implementación de los Programas de Transparencia y Ética del Sector Público (PTESP) en los municipios PDET.

Recursos financieros para la implementación del Acuerdo de Paz

Dentro de los instrumentos de planeación financiera utilizados oficialmente para estimar los montos de inversión asociados a la implementación del Acuerdo de Paz se destacan dos, en los que se reflejan proyecciones que responden a diferentes vigencias fiscales, considerando el horizonte temporal de su implementación: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI).

Estado de Implementación

OCAD PAZ, Sistema General de Regalías

Las regalías corresponden a los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, cuya distribución, administración y uso eficiente se adelanta en Colombia mediante el SGR. Su propósito es aportar al desarrollo económico, social y ambiental de las entidades territoriales. Como conceptos de distribución de los recursos de regalías, definidos desde la Constitución Política de Colombia y en el artículo 22 de la Ley 2056 de 2020.

En lo que corresponde al OCAD Paz, este fue creado por el Acto Legislativo 04 de 2017, y su fin es la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz. Como fuentes de financiación del OCAD Paz se encuentran: I) asignación para la paz que corresponde al 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los rendimientos financieros, con excepción de los generados por las 716 asignaciones directas durante 20 años; II) Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet); III) incentivo a la producción, que proviene del 30% de los rendimientos del SGR, y IV) traslados de recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (60% de los saldos no aprobados en dicho Fondo a 31 de diciembre de 2016)⁴⁰⁶

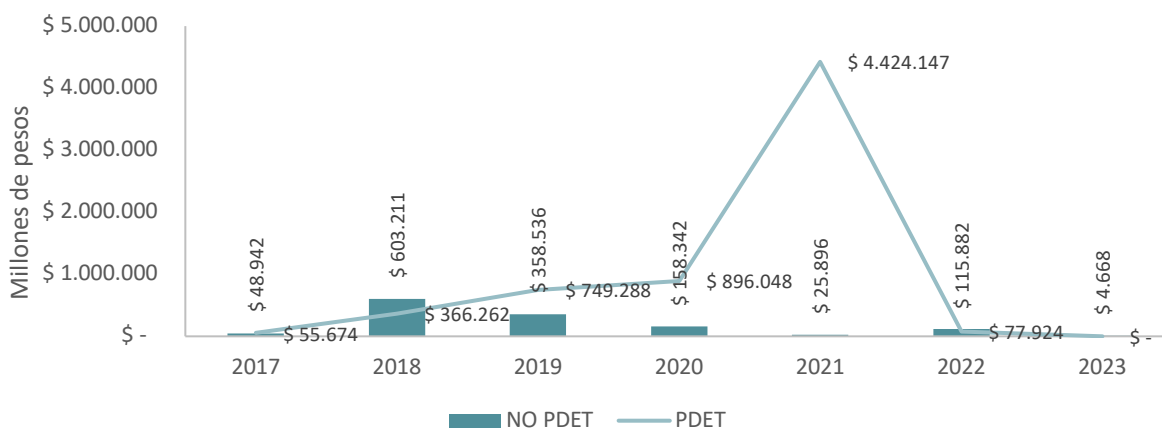
En ese mismo sentido el Decreto Ley 1534 de 2017 “Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo número 04 del 8 de septiembre de 2017”, estableció los siguientes criterios de priorización para los proyectos que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final: I) beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto; II) inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos; III) inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales; y, IV) inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto.

⁴⁰⁶ Decreto Ley 1534 de 2017

Posteriormente, con la expedición de la Ley 2279 de 2022⁴⁰⁷, en su artículo 24, se estableció que para la aprobación de proyectos de inversión que tengan entre sus fuentes de financiación los recursos de la Asignación para la Paz, así como aquellos de que trata el párrafo 4° del artículo 1 del Acto Legislativo 04 de 2017, su priorización y aprobación se realizará con base en criterios que busquen el cierre de brechas socioeconómicas entre municipios PDET, los cuales serán adoptados por el OCAD Paz, previa propuesta metodológica presentada por el DNP y ART.

De acuerdo con lo reportado por DNP (DNP, 2023c), el OCAD Paz ha realizado asignaciones, desde el año 2017 al 31 de marzo de 2023, por \$7,8 billones, de los cuales \$6,5 billones se han asignado a municipios que hacen parte de alguna subregión PDET, y 1,3 billones a municipios no PDET. Así mismo, durante este periodo, la vigencia en la cual se ha realizado el mayor monto de asignación ha sido 2021 con \$4,4 billones (56,4% de participación), seguida de la vigencia 2019, donde se realizaron asignaciones a proyectos por \$1,1 billones (14,1% de participación).

Gráfica 17. Monto de Proyectos aprobados OCAD PAZ zona PDET y No PDET 2017-2023. Cifras en millones de pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

Dentro de la totalidad de los recursos indicados en el párrafo anterior, el Grupo Especial de Regalías (GES-SGR, 2023) encontró que, de los recursos correspondientes de la asignación para la paz, y con fundamento en el artículo 60 de la Ley 2056 de 2020, se pudo adelantar de la vigencia bienal 2021 y 2022, el

⁴⁰⁷ Por la cual se decreta el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1° de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024.

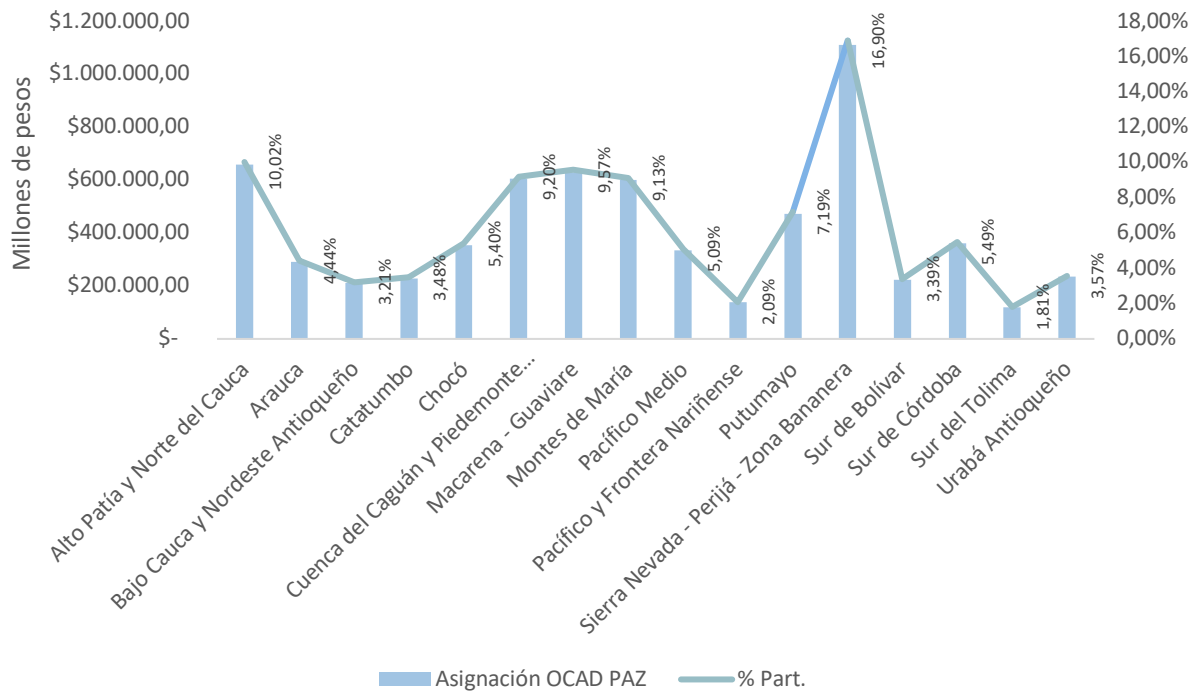
70% del presupuesto de la próxima vigencia. Así mismo, este artículo, dispuso que dicho monto deberá descontar los costos financieros y operacionales asociados a su adelanto, así como las vigencias futuras previamente aprobadas con cargo al mismo rubro. Por su parte, el Decreto 1821 de 2021, en su capítulo tercero reglamentó la operación del adelanto de los recursos destinados para la Paz.

Así pues, a través del Decreto 1782 de 2020, se incorporó al presupuesto del sistema general de regalías la suma de \$2.1 billones⁴⁰⁸, correspondientes al adelanto para la Paz en el Presupuesto de Gastos del Sistema General de Regalías. Posteriormente a través del Decreto 317 de 2021 se adicionó este recurso al presupuesto del bienio 2021-2022 del Sistema General de Regalías incorporando la Disponibilidad Inicial 2021-2022 y el saldo del mayor recaudo 2017 – 2018 (GES-SGR, 2023).

Siguiendo el análisis frente a las asignaciones por subregión PDET, la Procuraduría encuentra que, la subregión Sierra Nevada y Perijá ha recibido la mayor parte de recursos de OCAD PAZ durante el periodo de análisis, con \$1,1 billones (16,90 % de participación), seguido de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, con asignaciones en proyectos por \$658.571 millones (10,02 % de participación); en contraste, las subregiones que menos han recibido recursos provenientes del OCAD PAZ son Sur del Tolima y Pacífico y Frontera Nariñense, con asignaciones de \$118.937 millones (1,81 % de participación) y \$137.563 millones (2,09% de participación), respectivamente.

⁴⁰⁸ \$2.143.766.738.682

Gráfica 18. Asignaciones vs Participación de recursos OCAD PAZ por subregión PDET 2017- 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

En términos de sectores, la distribución de la asignación de los recursos del OCAD PAZ, se evidencia que el sector Transporte ha sido el que mayor concentración de recursos tiene, con \$2,8 billones (43,8% de participación), junto con la mayor cantidad de proyectos aprobados (212), seguido del sector Minas y Energía con una asignación de \$1.4 billones (21,4% de participación). En cambio, los sectores Gobierno Territorial e Inclusión Social y Reconciliación, presentan las menores asignaciones con \$1.974 (0,03% de participación) y \$1.523 millones (0,02% de participación).

Tabla 76. Asignación recursos OCAD PAZ por sector 2017 – 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.

Sector SUIFP	Asignación OCAD PAZ	% Part.	Número de Proyectos
Agricultura y Desarrollo Rural	728.394	11,1 %	54
Ambiente y Desarrollo Sostenible	55.013	0,8 %	10
Deporte y Recreación	22.506	0,3 %	5
Educación	119.139	1,8 %	20

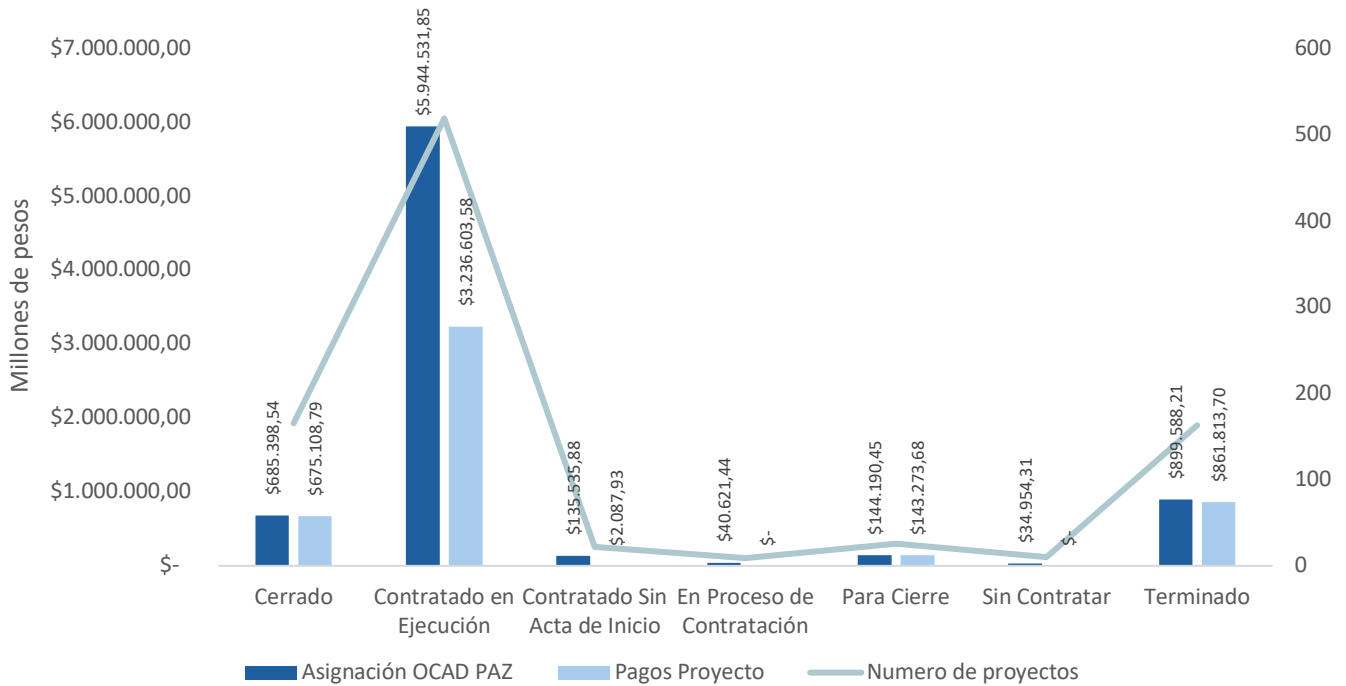
Sector SUIFP	Asignación OCAD PAZ	% Part.	Número de Proyectos
Gobierno Territorial	1.974	0,0 %	2
Inclusión Social y Reconciliación	1.523	0,0 %	1
Información Estadística	19.816	0,3 %	6
Minas y Energía	1.404.447	21,4 %	153
Salud y Protección Social	25.711	0,4 %	9
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	175.430	2,7 %	14
Transporte	2.876.862	43,8 %	212
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.138.526	17,3 %	124
Total	6.569.342	100 %	610

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

Ejecución OCAD PAZ

De acuerdo con las cifras reportadas por el DNP (2023c), actualmente se están ejecutando \$5,9 billones en contratos asociados a 519 proyectos aprobados por el OCAD PAZ, de los cuales se han realizado pagos por \$3,2 billones durante el periodo de análisis de este informe; así mismo, existen 163 proyectos terminados por un valor de \$ 899.588 millones, de los cuales están pendientes de pago \$37.774 millones, como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 19. Estado de proyecto OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023.
Cifras en Millones de Pesos.**



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

En cuanto al avance físico de los proyectos, según lo reportado por DNP (2023c), la Procuraduría determina que, 521 proyectos con una asignación total de \$ 3,4 billones presentan avances entre el 75% y 100%; sin embargo, 184 proyectos, con una asignación total de \$2,06 billones, y 109 proyectos, con asignación total por 1,4 billones, presentan avances por debajo del 25% y del 50%, respectivamente; como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 77. Avance físico proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.

Avance Físico	Asignación OCAD PAZ	Número de Proyectos
0%-25%	2.069.626	184
25%-50%	1.435.057	109
50%-75%	977.952	100
75%-100%	3.402.186	521
Total general	7.884.821	914

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

En cuanto al avance financiero, la Procuraduría identifica que 511 proyectos, con una asignación total de \$3,3 billones presentan avances financieros por encima del 75%; no obstante, se advierte sobre el bajo avance en 115 proyectos, con asignación total por \$1,2 billones, y 150 proyectos, con asignación total de \$1,7 billones, que presentan avances por debajo del 25% y 50%, respectivamente. La Procuraduría advierte sobre esta baja ejecución, toda vez que, en el marco del análisis de este informe, se encuentran proyectos aprobados por el OCAD PAZ desde el bienio 2017-2018, asociados al sector transporte en los departamentos de Caquetá, Bolívar, Huila, Boyacá, Sucre, entre otros.⁴⁰⁹

Tabla 78. Avance Financiero proyectos OCAD PAZ - SGR 2017 - 31 de marzo 2023. Cifras en Millones de Pesos.

Avance Financiero	Asignación OCAD PAZ	Número de Proyectos
0%-25%	1.220.529	115
25%-50%	1.755.750	150
50%-75%	1.552.049	138
75%-100%	3.356.493	511
Total general	7.884.821	914

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

El llamado que realiza la Procuraduría no solo es para las entidades territoriales, dado que el Grupo GES⁴¹⁰, ha identificado que los departamentos ejecutan 78 proyectos, los municipios 645; y, los otros ejecutores (Entidades de naturaleza pública diferentes a entidades territoriales), 191 proyectos. Estos últimos, corresponden a establecimientos públicos de naturaleza mixta, esquemas asociativos territoriales y empresas de servicios públicos.

Actualmente, según las actuaciones de control que realiza el DNP (2023c) existen 150 proyectos OCAD PAZ reportados con presuntas irregularidades⁴¹¹ con incidencia fiscal, disciplinaria o penal; de los cuales en 101 se identifica la ausencia

⁴⁰⁹ Los proyectos identificados son: BPIN'S 2017000060058, 2017000060089, 20171301010010, 20171301010067, 20181301010081, 20181301010107, 20181301010412, 20181301010533 y 20181301010785.

⁴¹⁰ Grupo Especial de Seguimiento del Sistema General de Regalías, Convenio PNUD-PGN 135386

⁴¹¹ Se evidencian 4 tipologías de irregularidades: Incumplimiento de las normas por parte de actores y sujetos del SGR, Incumplimiento a las normas del Sistema General de Regalías-SGR por parte de órganos y actores que no son sujetos del componente de control, Ausencia de procedimientos de contratación en la utilización de los recursos del SGR e Inobservancia de las órdenes o instrucciones impartidas por autoridad.

de procedimientos de contratación en la utilización de los recursos del SGR en 20 departamentos del país, principalmente Cesar (15 proyectos) y Antioquia (14 proyectos); y 46 proyectos donde se advierten incumplimientos de las normas por parte de actores y sujetos del SGR en 17 departamentos, especialmente en Caquetá (cinco proyectos) y Antioquia (cuatro proyectos).

De igual manera el Grupo GES (GES-SGR, 2023) ha establecido, de acuerdo con la información reportada por las entidades ejecutoras en el aplicativo GESPROY, que de los 524 proyectos que se encuentran en ejecución, 301 de ellos se encuentran con plazo de ejecución vencido, lo que podría indicar que un número importante no está siendo ejecutado en el plazo indicado en su aprobación, situación que llama la atención.

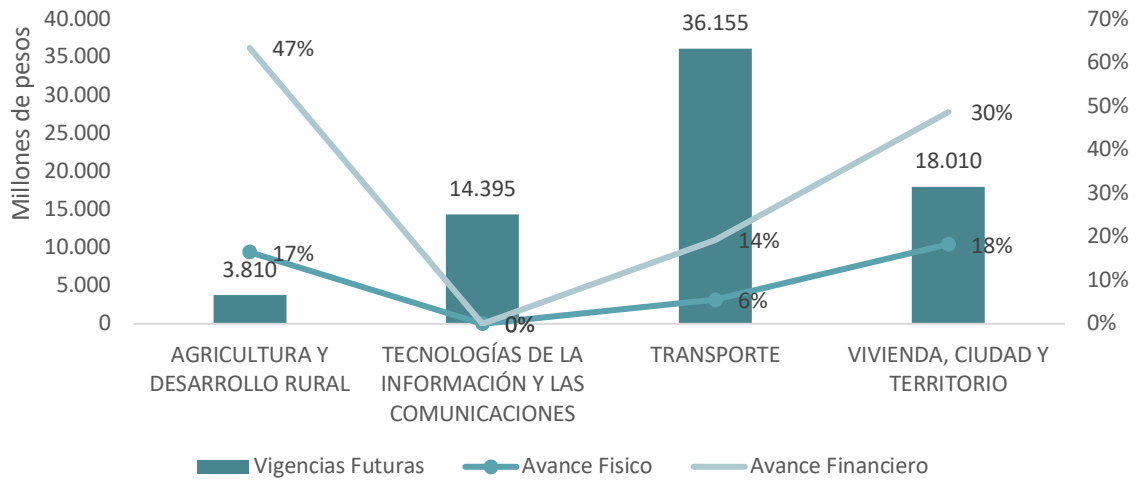
La Procuraduría considera viable, la alternativa de financiar, bajo el OCAD Paz, otros compromisos derivados del Acuerdo de Paz como lo son las Sanciones Propias y los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Restaurador – Reparador (TOAR) que impondrá la JEP; este llamado responde a la dificultad de las entidades territoriales en cuanto a la financiación que implica la implementación de estos mecanismos.

Se hace necesario que, tanto en la metodología que presentará la UIAFP para la aprobación de los proyectos que se presente en el OCAD Paz para el siguiente bienio, como en el mecanismo ya creado por la JEP para los TOAR, se tenga en cuenta esta fuente de financiación para la implementación de Sanciones Propias y TOAR, toda vez que, se presenta como una oportunidad para los municipios de categorías cinco y seis que no cuentan con los recursos propios para implementar estas acciones.

Vigencias futuras Bienio 2021-2022

Para el Bienio 2021-2022, de acuerdo con lo reportado por DNP (2023c), se aprobaron Vigencias Futuras por \$72.368 millones en ocho proyectos para cuatro sectores del SGR, a saber: I) agricultura y Desarrollo Rural; II) tecnologías de la Información y las Comunicaciones; III) transporte; y, IV) vivienda, Ciudad y Territorio. En términos de ejecución, en promedio la ejecución física de las Vigencias Futuras presenta un avance del 10% y una ejecución financiera promedio del 23%. La Procuraduría alerta sobre la deficiente ejecución de estos recursos, en especial, para los asociados al sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Gráfica 20. Asignación y avance Vigencias Futuras Bienio 2021-2022. Cifras en Millones de Pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

Si bien, como lo informa el DNP, los contratos asociados a los proyectos financiados por el OCAD PAZ no son objeto de seguimiento, dado que esta es una labor que desarrollan las entidades ejecutoras de los proyectos, para la Procuraduría es importante que el DNP fortalezca su labor de seguimiento sobre desempeño de estos proyectos en el SGR, toda vez que, la inversión financiada a través de este mecanismo debe ser eficaz y eficiente para materializar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo de Paz.

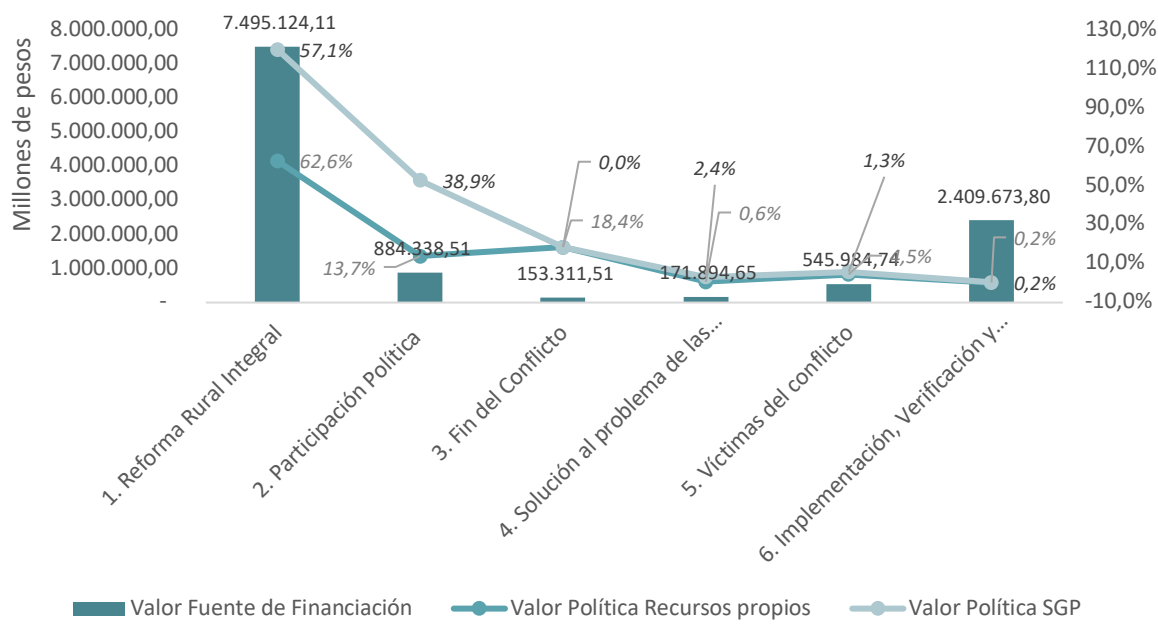
Recursos Propios y Sistema General de Participación destinados al Acuerdo de Paz

Los recursos del SGP y los Recursos Propios (RP) de las Entidades territoriales, hacen parte fundamental de la fase de implementación del Acuerdo de Paz. Estas fuentes representan conjuntamente cerca del 33,5% de los recursos disponibles para la financiación del postconflicto. Dada su representatividad, la promoción de mecanismos y medidas para que estas fuentes contribuyan a la implementación del Acuerdo de Paz, resultan fundamentales para lograr sus objetivos, donde el reto está particularmente vinculado con la identificación de información que permita evidenciar los avances presupuestales, físicos y de gestión que se financian con estas fuentes y que guardan relación directa con la implementación del Acuerdo de Paz.

De acuerdo con lo reportado, el DNP (2023c) está construyendo el informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones y no se encuentran disponibles las cifras de la vigencia 2022 y 2023, por lo que la información presentada, fue la ya analizada

y expuesta por la Procuraduría en el Cuarto informe; en su lugar se procedió al análisis de los reportes derivados del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas -SUIFP Territorio de los proyectos de inversión, encontrando que varios proyectos de inversión focalizaron recursos en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” de estas dos fuentes de financiación, como se evidencia en la siguiente gráfica.

Gráfica 21. Recursos Propios y SGP focalizados en SUIFP Territorio 2022. Cifras en Millones de Pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

Los recursos del Sistema General de participaciones atienden a los recursos que focalizaron las entidades territoriales en la plataforma para Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, Salud, Ribereños y Resguardos Indígenas; por su parte, los recursos Propios atienden a los ingresos generados por las Entidades Territoriales. Así las cosas, se muestra la fuerte participación del punto 1 en la focalización en estas fuentes de financiación, en contraste, con los puntos 3 y 6 donde tiene la más baja participación, en especial, del punto 3 donde no se focalizan recursos propios.

El análisis de estas dos fuentes de financiación no fue posible realizarlo dentro del presente Informe, en razón a la presentación de datos parciales que requieren ser complementados con la metodología que desarrolla el DNP a partir del diligenciamiento del Formato Único Territorial – FUT y los registros del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de recursos territoriales (SICODIS).

Etapa de Planeación:

La planeación financiera del Acuerdo de Paz se materializó en tres instrumentos fundamentales. En primer lugar, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017, que estableció los costos de la implementación del Acuerdo de Paz a 2031, por Puntos con sus fuentes de financiación. En segundo lugar, el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz (PPI Paz), el cual se incorporó al PND 2018-2022 y que se actualizó para el presente Plan de Desarrollo 2022-2026. En tercer lugar, el PGN, el cual incorpora anualmente las estimaciones de gasto para esta política

Para el análisis del PGN se tomaron en cuenta las bases de datos remitidas como anexo en la comunicación del DNP (2023c)⁴¹² para el trazador presupuestal “Construcción de Paz” establecido en el SUIFP; y del Min Hacienda (2023)⁴¹³ en el aplicativo TRAZA, con lo que se realizó la validación de ambas fuentes de información para realizar un análisis en conjunto del PGN tanto en los recursos de funcionamiento como de inversión.

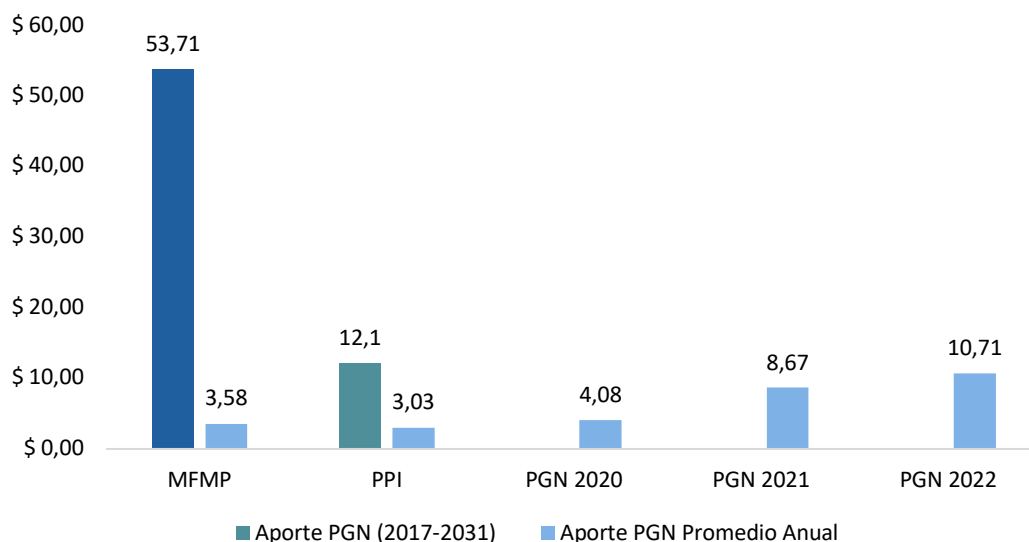
De esta forma se observa que, de acuerdo con la información reportada (DNP, 2023c) y (MinHacienda, 2023), si se compara el PGN entre las vigencias 2019-2022 para la paz, con los promedios simples de las estimaciones del MFMP 2017 y del PPI Paz⁴¹⁴, su desempeño es positivo. Así, mientras en el MFMP 2017 se previó un aporte total del PGN por \$53,71 billones, lo que significa un monto promedio anual de \$3,58 billones; en el PPI Paz (2018-2022), este valor correspondió a \$12,1 billones, con un promedio simple de \$3,02 billones anuales. Ahora bien, el PGN Paz, entendido como los gastos de inversión más la Bolsa Paz, que es la forma como fue proyectado en el marco de la Ley 1955 de 2019, asciende a \$4,08 billones en la vigencia 2020, aumentando a \$8,67 billones en la vigencia 2021, y, llegando a \$10,71 billones en la vigencia 2022; lo cual representa un aumento en promedio de \$3,3 billones entre las vigencias 2020 a 2022:

⁴¹² con radicado 20236000301131 del 11 de mayo de 2023

⁴¹³ Con radicado 2023-024126 del 16 de mayo de 2023

⁴¹⁴ Es preciso señalar que ninguno de estos instrumentos anualiza las proyecciones, por lo que, para efectos del análisis se incorpora este supuesto desde el presente Informe.

Gráfica 22. Comparación MFMP 2017, PPI Paz 2018-2022 y PGN 2020-2022. Cifras en billones de pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

En el PPI del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” 2022-2026 (DNP, 2023e), se estableció un monto total de \$50,4 billones para la implementación del Acuerdo de Paz para el cuatrienio; de los cuales, \$20,4 billones son del PGN. Esto evidencia un aumento de lo presupuestado en el PGN de \$8,4 billones respecto al PPI 2018-2022.

En relación con la participación de cada uno de los Puntos del Acuerdo de Paz en las fuentes de financiación, es preciso señalar que en el MFMP 2017, se mencionó una participación de cada Punto en el total de recursos, sin distinguir lo correspondiente al PGN. Lo mismo aplica para el PPI Paz, donde se presenta esta información agregada por Punto del Acuerdo de Paz; además se incluye el Punto 6 que no estaba mencionado en el MFMP 2017 y se dejan recursos por distribuir por un monto de \$7,6 billones.

En consecuencia, al analizar el PGN 2021-2022, se evidencia que, en el periodo 2022 existen variaciones negativas para los puntos 1 y 2, los cuales tuvieron una disminución en su participación del total de 12,5 y 3,04 puntos porcentuales, respectivamente, frente a su participación en la vigencia 2021; no obstante, los puntos 3 y 5 aumentaron su participación en 7,2 y 7,3 puntos porcentuales, respetivamente frente a la vigencia 2021.

Tabla 79. Participación por Punto Acuerdo de Paz MFMP y PGN 2021-2022

Punto	Participación				
	MFMP 2017 Estimado	PGN 2021	Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)	PGN 2022	Diferencia PGN y MFMP (puntos porcentuales)
1. Reforma Rural Integral	85,5 %	83,0%	-2,92 pp	73,0%	- 12,5 pp
2. Participación Política	3,3 %	3,6%	0,29pp	0,3%	-3,05 pp
3. Fin del Conflicto	1,5 %	1,0%	-0,35 pp	8,7%	7,2 pp
4. Solución al problema de las drogas	6,4 %	4,0%	-2,60 pp	6,9%	0,04 pp
5. Víctimas del conflicto	3,3 %	8,0%	5,2 pp	10,6%	7,3 pp
6. Implementación, Verificación y Refrendación	0,0 %	1,0%	0,96 pp	1,1%	1,1 pp

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

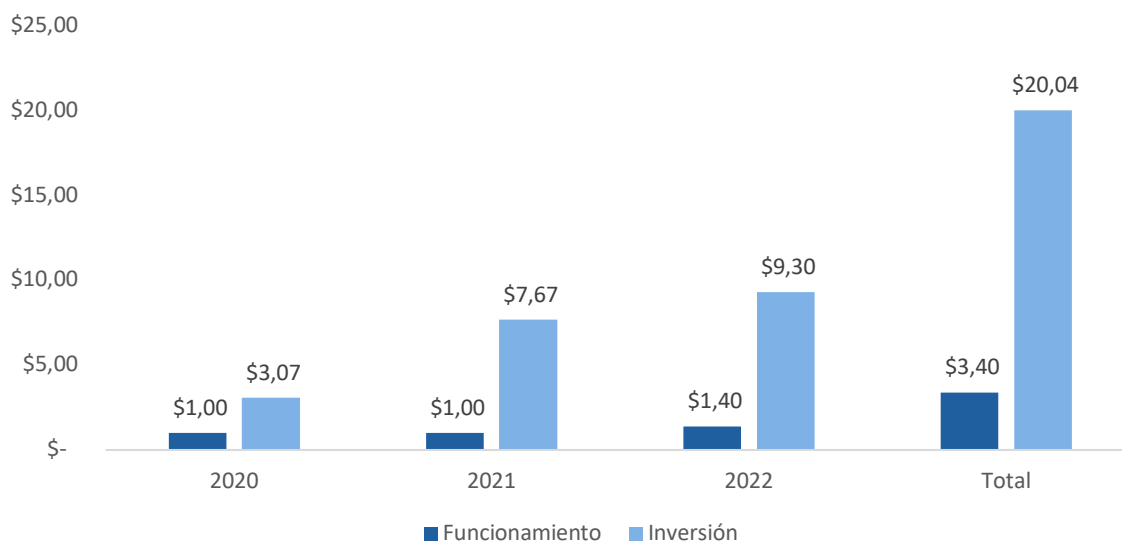
Etapa de Programación

En esta sección se aborda el estado de las apropiaciones finales de las vigencias 2020-2022 programadas en el PGN, para lo cual, se identifican los montos presupuestales de las unidades ejecutoras del Gobierno nacional que tienen compromisos en la implementación del Acuerdo de Paz, y se analizan los recursos tanto de funcionamiento como de inversión, a nivel de punto y pilar del Acuerdo.

Con corte a 30 de diciembre de 2022, la Procuraduría denota que, en términos de apropiación vigente, se han focalizado recursos, tanto en el SUIFP-Nación como en el aplicativo TRAZA, por \$23,44 billones desde las vigencias 2020 a 2022, de los cuales, \$3,40 billones corresponden a recursos de funcionamiento en el aplicativo TRAZA del Min Hacienda y \$20,04 billones corresponden a recursos de inversión en el SUIFP-Nación; durante cada vigencia, se observa que la focalización de

recursos de inversión ha sido mayor que la de recursos de funcionamiento, tal cual, se aprecia en la gráfica:

Gráfica 23. Focalización PGN 2020-2022 Apropriación Vigente Cifras en billones de pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

En cuanto a la participación de los recursos por cada punto del Acuerdo, se encuentra la predominante concentración de recursos que el punto 1 ha tenido en las tres vigencias objeto de análisis de este Informe, especialmente en la vigencia 2022, toda vez que, ha sido la vigencia que ha reunido la mayor cantidad de recursos (\$8,7 billones).

Así mismo, el punto 5 ha tenido la segunda mayor participación en las vigencias analizadas; no obstante, los puntos con menor participación han sido los puntos 6 y 2, siendo este último el de mayor variación negativa, si se compara las vigencias 2021 y 2022.

Tabla 80. Focalización PGN 2020-2022 por punto del Acuerdo de Paz. Cifras en Millones de pesos.

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21-222
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación Vigente	Part. %		
1. Reforma Rural Integral	3.568.348	72 %	7.160.233	83 %	8.770.259	82 %	101 %	22 %
2. Participación Política	13.644	0,30 %	311.607	4 %	75.030	1 %	2184 %	-76 %

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21- 222
	Apropiación final	Part. %	Apropiación final	Part. %	Apropiación Vigente	Part. %		
3. Fin del Conflicto	456.317	9 %	74.067	1 %	731.531	7 %	-84 %	888 %
4. Solución al problema de las drogas	231.457	5 %	334.055	4 %	266.003	2 %	44 %	-20 %
5. Víctimas del conflicto	593.045	12 %	712.502	8 %	773.048	7 %	20 %	8 %
6. Implementación, Verificación y Refrendación	86.849	2 %	83.453	1 %	98.964	1 %	-4 %	19 %
Total	4.949.660	100 %	8.675.917	100 %	10.714.835	100%	75 %	24 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c).

Resulta necesario precisar que, de acuerdo con lo reportado por DNP (2023c) y Min hacienda, (2023) la “Bolsa Paz” no tiene registros de uso del trazador presupuestal en los gastos de funcionamiento, ni en inversión en ambas vigencias a nivel de Punto y Pilar del Acuerdo de Paz, lo cual subestima las cifras y bases reportadas a este Ente de Control.

De acuerdo con la información reportada por el Min Hacienda (2023), para la vigencia 2022, se evidencia que se realizaron distribuciones por un total de \$1,294 billones en la Bolsa Paz, de los cuales, \$596.081 millones (46,05 %) corresponden a recursos de funcionamiento y \$698.428 millones (53,95 %), siendo la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las entidades usuarias de la Bolsa Paz en 2022.

Para la vigencia 2023, se tienen previstas distribuciones por un valor de \$2,4 billones, de los cuales \$604.557 millones (25,1 %) por recursos de funcionamiento y \$1,8 billones por recursos de inversión (74,9 %), principalmente para ser distribuidos en las subcuentas Sustitución, ART (PDET y Reincorporación), ARN, Estabilización y Funcionamiento del Fondo Colombia en Paz y para el Fondo de Programas Especiales para la Paz.

Recursos de funcionamiento PGN 2021-2023

Los gastos reportados y proyectados de funcionamiento, son identificados por el Min Hacienda (2023) a partir de los registros que realizan las unidades ejecutoras del PGN en el sistema de información TRAZA, el cual es administrado por el Min Hacienda para identificar las focalizaciones que se realizan por estos recursos en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”.

Del análisis efectuado se determina que, en la vigencia 2022 se focalizaron \$ 1,4 billones, de los cuales, los puntos 3 y 5 presentan la mayor concentración de recursos en la vigencia, \$721.357 y \$ 366.825 millones respectivamente, representando el 51% y 26% de los recursos de funcionamiento, en su orden; mientras que, los puntos que menor concentración de recursos tienen son el 6 y 4 con \$81.202 y \$50.139 millones con una participación de 6% y 4%; con lo que se identifica que las entidades que realizan las mayores focalizaciones de recursos de funcionamiento en los puntos 3 y 5 son la ARN, Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las entidades del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Repetición⁴¹⁵.

En cuanto a la vigencia 2023, se tiene proyectado una focalización de recursos por \$1,09 billones, de los cuales, sigue la tendencia de concentrar recursos mayormente en los puntos 3 y 5 con \$358.895 y \$ 477.336 millones marcados en el aplicativo TRAZA, con participaciones del 33% y el 43% respectivamente; en contraste, los puntos 2 y 4 presentan la menor proyección de recursos focalizados para la presente vigencia con \$6.885 y \$48.120 millones, y con una participación en su orden, del 1% y 4%. La Procuraduría advierte sobre la disminución en la focalización de los recursos de funcionamiento en el trazador “Construcción de Paz” toda vez que, se evidencia una reducción en la apropiación de \$314.270 millones, lo cual puede afectar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz.

Tabla 81. Focalización recursos de funcionamiento en el trazador Construcción de Paz por punto, 2021 a 31 de marzo de 2023. Cifras en millones de pesos.

Punto	2021		2022		2023		Var % 21-22	Var % 22-23
	Apropiación final	Part %	Apropiación final	Parti %	Apropiación Vigente	Parti %		
1. Reforma Rural Integral	172.140	17 %	120.383	9 %	122.517	11 %	-30 %	2 %
2. Participación Política	304.432	30 %	71.888	5 %	6.885	1 %	-76 %	-90 %
3. Fin del Conflicto	61.698	6 %	721.357	51 %	358.895	33 %	1069%	-50 %
4. Solución al problema de las drogas	7.462	1 %	50.139	4 %	48.120	4 %	572%	-4 %
5. Víctimas del conflicto	385.991	39 %	366.825	26 %	477.336	43 %	-5 %	30 %

⁴¹⁵ Jurisdicción Especial para la Paz, Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas y la Comisión para el esclarecimiento de la verdad. Esta última funcionó el 27 de agosto 2022, en adelante los recursos fueron destinados a la liquidación de la entidad.

Punto	2021		2022		2023		Var % 21-22	Var % 22-23
	Apropiación final	Part %	Apropiación final	Parti %	Apropiación Vigente	Parti %		
6. Implementación, Verificación y Refrendación	70.098	7 %	81.202	6 %	83.771	8 %	16 %	3 %
Total	1.001.821	100 %	1.411.794	100%	1.097.524	100%	41 %	- 22 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del MinHacienda, (2023).

Como se muestra en la anterior tabla, la Procuraduría identificó 26 unidades ejecutoras del PGN que focalizaron recursos de funcionamiento en el aplicativo TRAZA de Min Hacienda, de las cuales, a cierre de la vigencia 2022, siete presentaron variaciones negativas, siendo Min Salud (-99,6 %), Min Cultura (-59 %) y Registraduría Nacional del Estado Civil (-56 %) las entidades con las mayores variaciones negativas; en contraste, para la programación de recursos en el trazador “Construcción de Paz” para la presente vigencia, 16 entidades reportaron variaciones negativas, siendo Min Salud, MinTrabajo, Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección las entidades que no tienen ningún recurso focalizado.

Tabla 82. Focalización recursos de funcionamiento trazador construcción de paz por entidad 2021 a 31 de marzo de 2023. Cifras en Millones de Pesos.

Entidad	2021 Apro. Final	2022 Apro. Final	Diferen cia 21- 22	2023 Apro. Inicial	Diferenci a 22-23	Var% 21-22	Var% 22-23
Agencia de Renovación del Territorio -ART	53.318	55.728	2.410	58.183	2.455	5 %	4 %
Agencia Nacional de Tierras – ANT	5.424	5.582	158	6.384	802	3 %	14 %
Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN	32.204	145.000	112.796	142.106	-2.894	350%	-2 %
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	75.823	52.107	-23.716	5.900	-46.207	-31 %	-89 %
Contraloría General de la República	2.927	2.507	-420	514	-1.992	-14 %	-79 %
Departamento Administrativo de la Función Pública	159	192	33	237	46	20 %	24 %

Entidad	2021 Apro. Final	2022 Apro. Final	Diferen cia 21- 22	2023 Apro. Inicial	Diferenci a 22-23	Var% 21-22	Var% 22-23
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	29.083	340.083	311.000	324.795	-15.289	1069%	-4 %
Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	3.607	3.361	-246	3.338	-23	-7 %	-1 %
Fiscalía General de la Nación	14.557	17.353	2.796	18.624	1.270	19 %	7 %
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA	50	68	18	50	-18	36 %	-26 %
Jurisdicción Especial para la Paz	218.391	228.229	9.838	380.545	152.316	5 %	67 %
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	109	68	-41	23	-45	-37 %	-67 %
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	1.537	1.583	46	1.778	195	3 %	12 %
Ministerio de Justicia y del Derecho	3.520	3.675	155	1.782	-1.892	4 %	-51 %
Ministerio de la Cultura	2.333	955	-1.378	1.419	464	-59 %	49 %
Ministerio de Salud y Protección Social	123.388	395	-122.993	0	-395	-99,6%	-100%
Ministerio de Transporte	106	115	9	109	-6	9 %	-5 %
Ministerio del Interior	2.659	4.912	2.253	15.406	10.495	85 %	214%
Ministerio del Trabajo	1.885	1.885	0	0	-1.885	0 %	-100%
Policía Nacional	8.000	236.000	228.000	0	-236.000	2850%	-100%
Procuraduría General de la Nación	39.522	40.209	687	43.266	3.057	2 %	8 %
Registraduría Nacional del Estado Civil	160.106	70.393	-89.713	2.827	-67.567	-56 %	-96 %
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	133	133	0	0	-133	0 %	-100%
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	533	545	12	572	27	2 %	5 %
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado -UBPD	79.983	84.659	4.676	89.669	5.010	6 %	6 %
Unidad Nacional de Protección	147.516	116.061	-31.455	0	-116.061	-21 %	-100%

Entidad	2021 Apro. Final	2022 Apro. Final	Diferen cia 21- 22	2023 Apro. Inicial	Diferenci a 22-23	Var% 21-22	Var% 22-23
Total	1.006.873	1.411.797	404.924	1.097.527	-314.271	159%	-20 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del MinHacienda, (2023).

La Procuraduría, ha advertido de manera enfática, la necesidad de fortalecer la planeación de los recursos que se focalizan en el trazador a través del aplicativo TRAZA del Min Hacienda, toda vez que, varias unidades ejecutoras del PGN no están identificando al inicio de la vigencia los recursos de funcionamiento destinados al cumplimiento de compromisos del Acuerdo de Paz. Se hace necesario que, las entidades mejoren, no solo los reportes en esta plataforma, sino también la planificación de los recursos en el marco del ejercicio del anteproyecto de presupuesto de cada vigencia, ya que, es una labor que se realiza de manera permanente durante todas las vigencias.

Recursos de Inversión PGN 2021-2022

Los gastos de inversión son aquellos que son focalizados en el trazador “Construcción de Paz” a través de aquellos bienes y servicios establecidos en los proyectos de inversión del banco de proyectos del Departamento Nacional de Planeación, estos recursos se focalizan en el aplicativo SUIFP Nación que administra la misma entidad.

Para este análisis, el DNP (2023d), adujo que en la vigencia 2023 se dio la puesta en marcha de la Plataforma Integrada de Información Pública – PIIP, en esta plataforma se migró la información que estaba contenida en los sistemas de información del DNP para los Proyectos de Inversión⁴¹⁶, esto ha demandado un ejercicio de capacitación y estabilización de datos en la plataforma que, a la fecha de corte de este Informe, no se logró obtener; en consecuencia, este capítulo se centrará en analizar los recursos de inversión a corte 31 de diciembre 2022.

El comportamiento del PGN- inversión, durante la vigencia 2022 aumento en \$1,5 billones en comparación con la vigencia 2021; en el análisis por punto del Acuerdo de Paz, se destaca que la dominante concentración de recursos en el Punto 1 con una apropiación vigente de \$8,6 billones (93%), seguido del punto 5 con \$406.223 millones; en contraste, los puntos que tuvieron la menor

⁴¹⁶ Estas plataformas son: Metodología General Ajustada -MGA, Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP y Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI.

concentración de recursos fueron el 2 y 3, con apropiaciones vigentes por \$3.140 y \$10.174 millones respectivamente, con participaciones del 0,03 % y 0,11 % del total.

Tabla 83. Focalización recursos de inversión en el trazador Construcción de Paz por punto, 2020 a 2022. Cifras en millones de pesos.

Punto	2020		2021		2022		Var % 20-21	Var % 21-22
	Apropiación final	Part %	Apropiación final	Participación %	Apropiación Vigente	Part %		
1. Reforma Rural Integral	3.460.595	88%	6.988.093	91%	8.649.875	93%	102%	24%
2. Participación Política	4.323	0,10%	3.175	0,04%	3.140	0,03%	-27%	-1%
3. Fin del Conflicto	2.362	0,10%	12.368	0,16%	10.174	0,11%	424%	-18%
4. Solución al problema de las drogas	187.692	5%	326.593	4%	215.863	2%	74%	-34%
5. Víctimas del conflicto	267.993	7%	326.511	4%	406.223	4%	22%	24%
6. Implementación, Verificación y Refrendación	21.625	1%	13.364	0,17%	17.762	0,19%	-38%	33%
Total	3.944.590	100%	7.670.104	100%	9.303.038	100%	94%	21%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023d).

La Procuraduría, en el análisis del comportamiento de los recursos de inversión del PGN 2022, encuentra que, a pesar del aumento total de \$1,5 billones, existen varias unidades ejecutoras del PGN con variaciones negativas para la vigencia 2022, siendo las más importantes: Parques Naturales de Colombia (-91 %), Computadores para Educar (-80 %), Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN (-67 %) y la Agencia de Renovación del Territorio – ART (-41 %). De igual manera, la Procuraduría evidencia incrementos de recursos importantes en entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF (83 %), Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE (70 %), Ministerio de Educación (43 %) e INVIAS (11 %). Estas cuatro entidades representaron aumentos en el PGN por 1,47 billones en la vigencia 2022, tal cual se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 84. Focalización recursos de inversión trazador construcción de paz por entidad 2020 a 2022. Cifras en millones de pesos.

Entidad PGN	Apro. Final 2020	Apro. Final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apro. Vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Agencia de Desarrollo Rural – ADR	13.283	82.321	69.038	520%	57.983	-24.338	-30%
Agencia de Renovación del Territorio -ART	44.238	78.419	34.181	77%	46.209	-32.210	-41%
Agencia Nacional de Minería – ANM	1.837	441	-1.396	-76%	327	-114	-26%
Agencia Nacional de Tierras – ANT	78.698	327.842	249.144	317%	267.128	-60.714	-19%
Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN	1.325	9.066	7.741	584%	3.000	-6.066	-67%
Artesanías de Colombia S.A.	2.730	0	-2.730	-100%	0	0	N/A
Centro Nacional de Memoria Histórica	0	0	0	N/A	579	579	N/A
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	33.636	41.160	7.524	22%	37.157	-4.003	-10%
Computadores para Educar – CPE	19.709	36.436	16.727	85%	7.191	-29.245	-80%
Contraloría General de la República	2.169	6.483	4.314	199%	4.933	-1.550	-24%
Defensoría del Pueblo	3.000	0	-3.000	-100%	7.502	7.502	N/A
Departamento Administrativo de la Función Pública	327	82	-245	-75%	132	50	61%
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	291.517	1.119.403	827.886	284%	626.776	-492.627	-44%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	135.841	1.238.311	1.102.470	812%	1.135.844	-102.467	-8%
Departamento Nacional de Planeación	2.918	1.012	-1.906	-65%	1.321	309	31%
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP	10.184	0	-10.184	-100%	0	0	N/A
Fondo Nacional de Vivienda	207.390	207.390	0	0%	141.417	-65.973	-32%
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	2.815	2.921	106	4%	3.009	88	3%

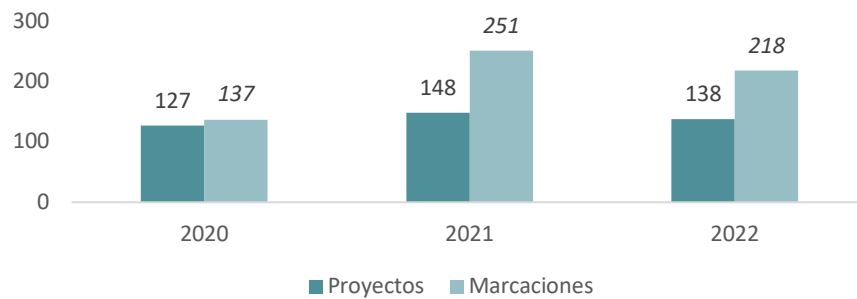
Entidad PGN	Apro. Final 2020	Apro. Final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apro. Vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	38.086	44.460	6.374	17%	60.613	16.153	36%
Instituto Colombiano Agropecuario – ICA	50	50	0	0%	68	18	36%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	935.771	1.250.211	314.440	34%	2.282.978	1.032.767	83%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE	30.177	161.680	131.503	436%	274.971	113.291	70%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	3.034	33.977	30.943	1020%	75.600	41.623	123%
Instituto Nacional de Vías- INVIAS	35.670	1.290.852	1.255.182	3519%	1.429.610	138.758	11%
Jurisdicción Especial para la Paz	104.266	119.157	14.891	14%	166.820	47.663	40%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	149.889	310.070	160.181	107%	199.001	-111.069	-36%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	511	200	-311	-61%	733	533	267%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	7.638	15.277	7.639	100%	15.828	551	4%
Ministerio de Educación Nacional	449.401	438.381	-11.020	-2%	628.305	189.924	43%
Ministerio de Justicia y del Derecho	633	1.357	724	114%	975	-382	-28%
Ministerio de la Cultura	6.071	12.969	6.898	114%	35.862	22.893	177%
Ministerio de Minas y Energía	241.266	256.419	15.153	6%	307.860	51.441	20%
Ministerio de Salud y Protección Social	64.633	94.317	29.684	46%	113.702	19.385	21%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	31.012	43.520	12.508	40%	35.379	-8.141	-19%
Ministerio del Deporte	41.297	104.322	63.025	153%	93.779	-10.543	-10%
Ministerio del Interior	7.207	1.420	-5.787	-80%	1.420	0	0%
Ministerio del Trabajo	521.288	1.546	-519.742	-100%	1.762	216	14%

Entidad PGN	Apro. Final 2020	Apro. Final 2021	Diferencia	Var % 20-21	Apro. Vigente 2022	Diferencia	Var % 21-22
Parques Nacionales Naturales de Colombia	384	1.411	1.027	268%	125	-1.286	-91%
Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA	279.439	403.367	123.928	44%	411.999	8.632	2%
Superintendencia de Notariado y Registro	2.226	13.378	11.152	501%	43.432	30.054	225%
U.A.E de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender	4.089	444.618	440.529	10774%	460.106	15.488	3%
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	20.509	46.751	26.242	128%	58.812	12.061	26%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	7.322	18.945	11.623	159%	20.334	1.389	7%
U.A.E del Servicio Público de Empleo	866	1.957	1.091	126%	2.211	254	13%
U.A.E de la Aeronáutica Civil	0	9.679	9.679	N/A	9.248	-431	-4%
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado – UBPD	40.073	53.906	13.833	35%	59.296	5.391	10%
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA	260	418	158	61%	301	-117	-28%
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	69.910	137.053	67.143	96%	171.401	34.348	25%
Total	3.944.590	7.749.626	3.948.060	96%	9.303.039	1.553.413	20%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023d).

En términos de programación, el PGN ha venido aumentando la focalización de recursos en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” de manera global; sin embargo, al analizar el comportamiento a nivel de proyectos y las diferentes marcaciones que pueden tener a nivel de punto y pilar según los compromisos de las unidades ejecutoras en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría encuentra que, para la vigencia 2022, se presentó una reducción de 10 proyectos de inversión y 33 marcaciones. En consecuencia, se advierte sobre la disminución de proyectos que ya no focalizan recursos en el trazador, bien sea por su horizonte de tiempo o el cumplimiento de metas específicas.

Gráfica 24. Proyectos de Inversión vs Marcaciones punto y pilar, PGN 2020-2022

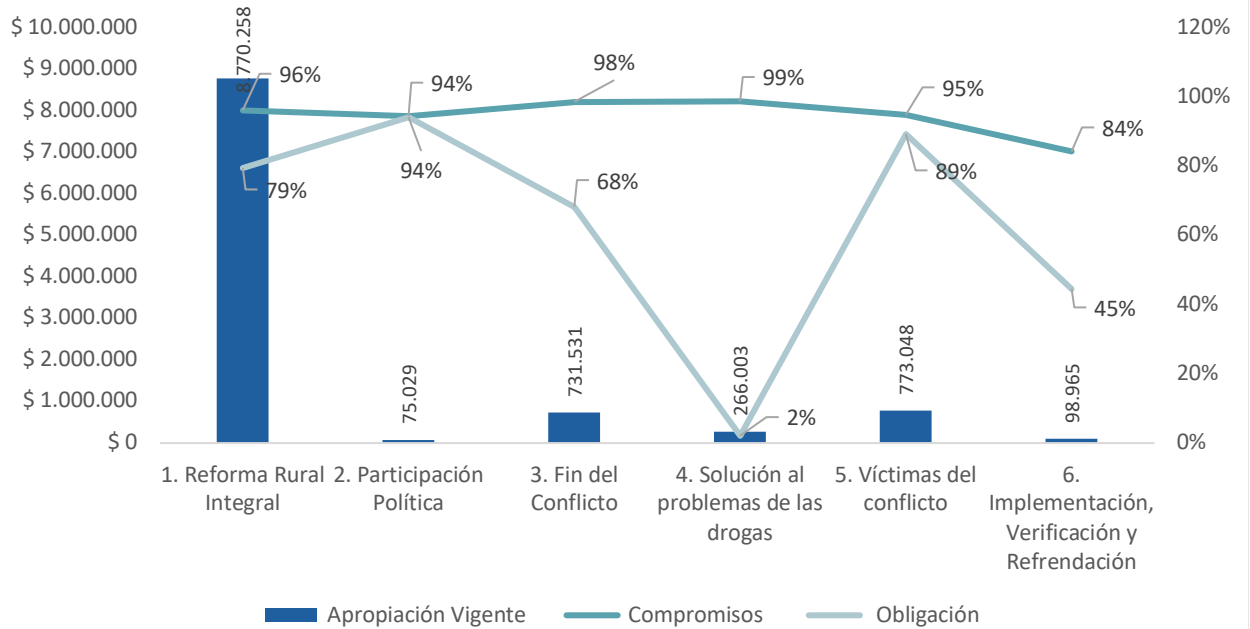


Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023d).

Etapa de Implementación

Conforme a lo reportado tanto por el DNP (2023c) como por el Min Hacienda (2023), para la vigencia 2022, el PGN apropió recursos por un monto de \$10,7 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$9,3 billones corresponden a gastos de inversión (87 % del total) y \$1,4 billones a gastos de funcionamiento (13 %); la ejecución de los recursos correspondió a un nivel de compromisos de \$10,2 billones (96 %), obligaciones de \$8,26 billones (77,1 %), y pagos de \$8,23 billones (76,8 %).

Gráfica 25. Estado de ejecución PGN Paz 2022. Cifras en millones de pesos.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c) y del MinHacienda (2023).

En cuanto al análisis por punto del Acuerdo, en términos de apropiación vigente, el punto 1 y el punto 5 presentaron la mayor focalización de recursos durante la vigencia 2022, con participaciones del 81,5 % y 7,12 % respectivamente; en contraste, los puntos que obtuvieron la menor focalización de recursos en la vigencia en mención fueron el punto 2 y 6, con participaciones del 0,70 % y 0,92 % respectivamente. La Procuraduría observa la baja participación del punto 2, toda vez que, en la vigencia 2023 se espera que, este punto tenga una mayor participación en el PGN en aras de garantizar la participación política, ya que es un año electoral en los territorios.

Continuando con el análisis, en términos de compromisos, los puntos 4 y 3 presentaron los mayores niveles de recursos comprometidos en la vigencia 2022, con un nivel del 99 % y 98 % respectivamente; sin embargo, el punto 6 fue el único punto en presentar un nivel por debajo del 90 % en la vigencia en mención. La Procuraduría advierte sobre los recursos que faltaron por comprometerse en el punto 1 del Acuerdo de Paz que, si bien representan un 4 % del total, en términos reales son \$324.645 millones que no se utilizaron en la vigencia.

En términos de ejecución, analizando las obligaciones del PGN Paz, se establece que los puntos 2 y 5 presentaron los mejores niveles de ejecución con 94 % y 89 % respectivamente; por el contrario, los puntos 3 y 6 presentaron un nivel

de obligaciones del 68 % y 45 % a correspondencia, siendo los más bajos para el PGN 2022. Es necesario señalar que, si bien el punto 1 obtuvo un nivel de ejecución del 79 %, en términos reales, se dejaron de ejecutar alrededor de \$1,4 billones comprometidos en la vigencia 2022.

En consecuencia, sumando los recursos no comprometidos y los no ejecutados para el punto 1, da un total de \$1,8 billones no utilizados en la vigencia; por esta razón, se exhorta a mejorar los indicadores de ejecución de los recursos del PGN que se focalizaron en este punto. Lo anterior con el fin de lograr el máximo nivel de ejecución posible atendiendo a los principios de planificación y anualidad del Estatuto Orgánico del Presupuesto; pues de no lograrse estaría en riesgo el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Reforma Rural Integral. En cuanto a la ejecución por sectores del PGN Paz 2022, se encuentra que, en términos de compromisos, 3 sectores tuvieron un nivel menor al 50% de compromisos, siendo estos Información Estadística (45 %), Deporte y Recreación (44 %) y Justicia y del Derecho (42 %); en complemento, a nivel de obligaciones, 8 sectores presentaron obligaciones menores al 70%: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (65%), Agricultura y Desarrollo Rural (62 %), Minas y Energía (31 %), Deporte y Recreación (25 %), Información estadística (21 %), Justicia y del Derecho (18 %), Presidencia de la República (14 %) y Vivienda, Ciudad y Territorio (11 %), como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 85. Ejecución por sector PGN 2022. Cifras en millones de pesos.

Sector	Apropiación final 2022	Compromisos	Obligación	% Comprometido	% Obligación
Agricultura y Desarrollo Rural	583.293	485.486	360.631	83%	62%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	858	833	793	97%	92%
Comercio, Industria y Turismo	15.828	15.828	15.828	100%	100%
Cultura	35.862	35.862	31.679	100%	88%
Deporte y Recreación	93.779	41.500	23.801	44%	25%
Educación	1.088.411	1.081.729	1.056.360	99%	97%
Empleo Público	132	112	112	85%	85%
Inclusión Social y Reconciliación	3.590.802	3.569.339	3.518.170	99%	98%

Sector	Apropiación final 2022	Compromisos	Obligación	% Comprometido	% Obligado
Información Estadística	75.600	34.307	16.023	45%	21%
Interior	1.420	1.420	1.420	100%	100%
Justicia y Del Derecho	44.407	18.627	7.805	42%	18%
Minas y Energía	583.159	574.451	179.505	99%	31%
Organismos de Control	12.435	10.459	9.225	84%	74%
Planeación	1.321	1.321	1.321	100%	100%
Presidencia de la República	675.985	670.793	94.904	99%	14%
Registraduría	3.009	3.007	2.831	100%	94%
Salud y Protección Social	113.702	110.665	109.948	97%	97%
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	263.273	243.025	218.517	92%	83%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	67.803	60.613	43.766	89%	65%
Trabajo	436.306	433.316	421.416	99%	97%
Transporte	1.438.859	1.354.549	1.118.760	94%	78%
Vivienda, Ciudad y Territorio	176.796	174.550	18.862	99%	11%
Total	9.303.038	8.921.793	7.251.678	96%	78%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c)

Continuando el análisis a nivel de entidad, la Procuraduría encuentra que, para la vigencia 2022, 46 unidades ejecutoras focalizaron recursos de inversión en el trazador presupuestal “Construcción de Paz” del PGN Paz, de las cuales 16 (35 % de las unidades ejecutoras del PGN) presentaron un nivel de obligaciones por debajo del 70 %, en especial, las entidades que no ejecutaron recursos en la vigencia como Computadores para Educar, Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil. En consecuencia, se insta a mejorar la gestión de estos recursos toda vez que impactan el avance frente a los compromisos trazados en el Acuerdo de Paz, en las metas trazadas para la vigencia 2022 y horizonte de cumplimiento hasta 2031.

Tabla 86. Entidades con ejecución de recursos PGN Paz 2022 inferior o igual al 70%. Cifras en millones de pesos.

Entidad	Apropiación final	
	2022	% Obligación
Computadores Para Educar CPE	7.191	0,0%
Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda	141.417	0,0%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	9.248	0,0%
Presidencia de la Republica	626.776	8,3%
Superintendencia de Notariado y Registro	43.432	16,6%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	75.600	21,2%
Ministerio del Deporte	93.779	25,4%
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA	68	27,0%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	199.001	27,1%
Ministerio de Minas y Energía	307.860	29,4%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE	274.971	32,2%
Agencia para la Reincorporación Y La Normalización – ARN	3.000	42,3%
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	35.379	53,3%
Ministerio de Justicia y Del Derecho	975	62,1%
Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, La Convivencia y La No Repetición	37.157	64,2%
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	58.812	66,7%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2023c) y del MinHacienda (2023).

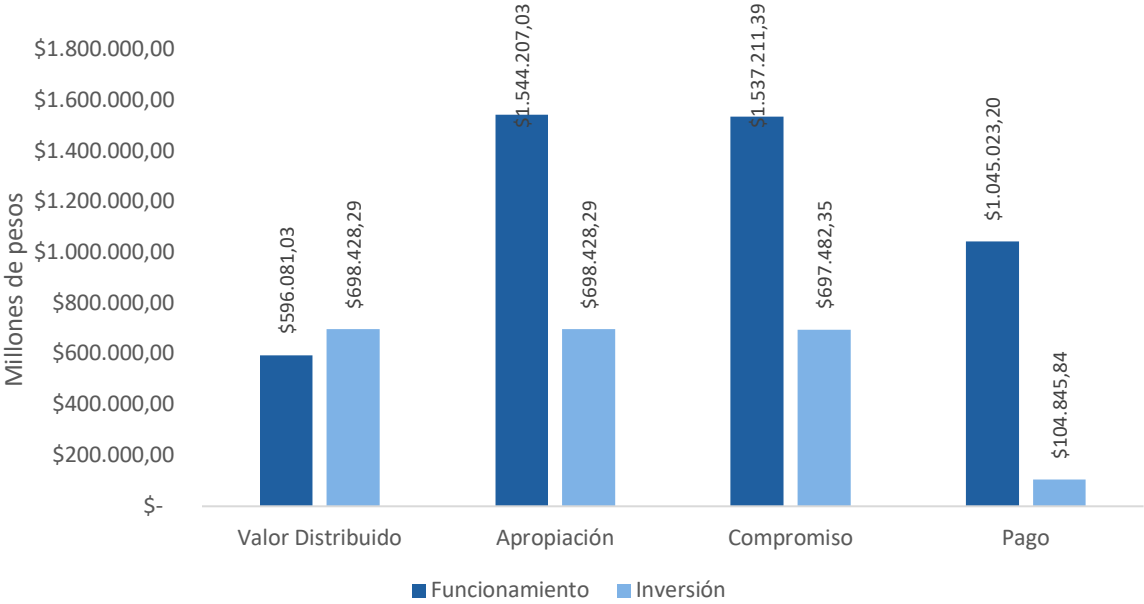
Bolsa Paz 2022 – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En el marco de las inversiones previstas para la implementación del Acuerdo de Paz, se estableció que al MinHacienda le corresponde disponer de recursos para ser distribuidos a las entidades encargadas de esta labor. De acuerdo con lo reportado por este Ministerio (2023), en la vigencia 2022 se realizaron distribuciones por un total de \$1,294 billones en la Bolsa Paz, de los cuales, \$596.081 millones (46,05 %) corresponden a recursos de funcionamiento y \$698.428 millones (53,9 %)

a inversión. Sin embargo, la Procuraduría evidencia que, en términos de apropiación vigente, se identificaron recursos por un valor mayor al distribuido de \$ 2,2 billones, de los cuales \$1,5 (68,9%) fueron apropiados por el rubro funcionamiento, mayoritariamente para la Policía Nacional; y \$698.248 millones (31,1%) por inversión; con todo ello, no están claros los motivos por los cuales se apropió un monto mayor al valor distribuido.

En términos de ejecución, se realizaron pagos por \$1,1 billones (51,3%), de los cuales \$1,04 billones se pagaron por recursos de funcionamiento, y \$104.845 millones por concepto de inversión; la Procuraduría advierte sobre la deficiente ejecución de estos recursos distribuidos en la Bolsa Paz, especialmente para la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; en el mismo sentido, se reitera lo expresado en el Cuarto Informe sobre el estado de la implementación del Acuerdo de Paz, en que se encuentran varios proyectos de inversión del DAPRE, que no tienen una relación clara con la implementación del Acuerdo de Paz a nivel de punto y pilar.

Gráfica 26. Ejecución recursos Bolsa Paz 2022 Min Hacienda.



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del MinHacienda, (2023).

Fondo Colombia en Paz:

El Fondo Colombia en Paz – FCP – se concibe, de acuerdo con el CONPES 3850 de 2015⁴¹⁷ como el principal instrumento a través del cual se busca articular la cooperación internacional y los diferentes fondos y recursos nacionales e internacionales para apoyar el posconflicto y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por el conflicto.

De acuerdo con el Decreto 691 de 2017⁴¹⁸, el FCP se crea como patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, regido por el derecho privado, en consonancia con los principios de objetividad, moralidad, razonabilidad, transparencia, eficacia y economía. En el artículo 2º del Decreto mencionado, se resalta el objeto del FCP: “ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, y otras acciones de posconflicto”.

Desde su creación en el año 2017, ha asignado 5,6 billones de diversas fuentes de financiación en 22 subcuentas⁴¹⁹ a corte 31 de marzo de 2023 (FCP, 2023), de las cuales, la Subcuenta de Sustitución ha concentrado el 45,18% del total (\$ 2,55 billones), seguido de las Subcuentas Reincorporación y KFW, con una participación del 20,05% (\$1,13 billones) Y 15,82 % (\$894.792 millones) respectivamente. Durante este periodo se evidencia un promedio de ejecución anual de recursos⁴²⁰ del 73,06 %, no obstante, se observa que desde la vigencia 2020 se ha presentado una disminución importante en la ejecución de los recursos contenidos en la subcuenta como se muestra en la gráfica:

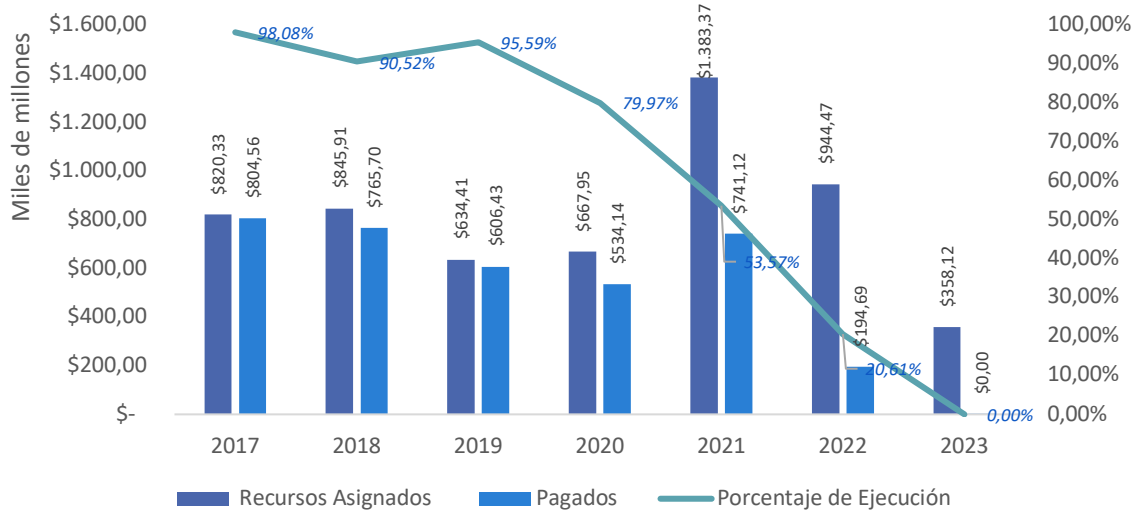
⁴¹⁷ CONPES 3850 DE 2015 establece el marco general y los lineamientos para la creación y puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz.

⁴¹⁸ Decreto 691 “Por el cual se sustituye del Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto Armado por el “Fondo Colombia en Paz” y su reglamenta su funcionamiento.

⁴¹⁹ Subcuentas del FCP: AFD, Agencia Nacional de Tierras, Agencia Nacional de Tierras 2, Ambiente y Desarrollo Sostenible, BID Facilidad, BID Préstamo, Catastro Multipropósito, Colombia Sostenible, Estabilización, Funcionamiento, Herencia Colombia, ICBF Sacúdete, Justicia Especial para la Paz, KFW, PDET, Primera Infancia, Reincorporación, SAE, Sustitución, Visión Amazonia, Zona ZEII Catatumbo y Zona ZEII Catatumbo – Catastro.

⁴²⁰ Promedio de ejecución realizado de 2017 a 2022, no se tomó en cuenta la vigencia 2023, toda vez que no ha finalizado.

Gráfica 27. Recursos asignados vs recursos pagados FCP 204-2023



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del FCP, (FCP, 2023).

Si bien, el FCP no maneja el principio de anualidad presupuestal debido al régimen de actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos por derecho privado, de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 691 de 2017, desde el año 2019 se estableció por Ley Anual del Presupuesto General de la Nación la obligatoriedad de implementar el principio de “Unidad de Caja”⁴²¹ y por tanto, implementar el Plan Anual de Caja (PAC), en el cual el FCP solicita desembolsos de manera periódica al Ministerio de Hacienda por un valor de \$70.000 millones, con el fin de atender sus obligaciones.

De acuerdo con lo informado por el FCP (2023), actualmente en las Subcuentas se presentan unos saldos disponibles por \$986.986 millones, de los cuales, \$361.149 millones corresponden a la Subcuenta de Sustitución y \$266.961 millones a la Subcuenta de PDET; frente a esta situación, la Procuraduría ha realizado reuniones con la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) y la ART con el fin de identificar cuáles han sido las problemáticas que presentan los proyectos ejecutados a través del FCP que den cuenta de esta concentración de recursos.

Frente a la ART, de acuerdo con mesas lideradas por la Procuraduría, existen dificultades con la terminación de Obras PDET en 5 subregiones: Sierra Nevada y

⁴²¹ Artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”

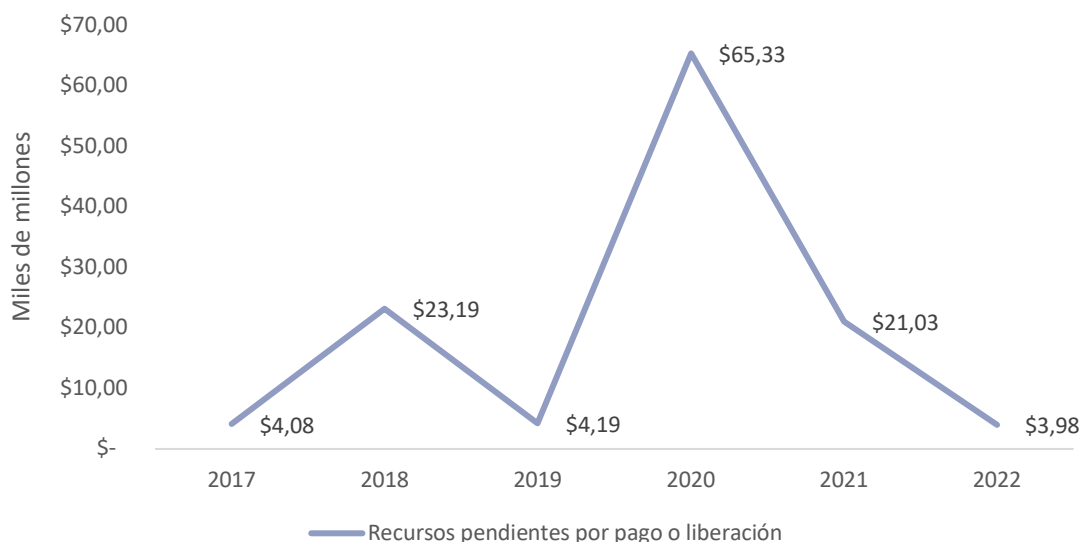
Perijá, Montes de María, Pacífico Medio, Chocó y Pacífico y Frontera Nariñense; este Órgano de Control ha realizado acciones preventivas con el fin de salvaguardar los recursos no ejecutados por los contratistas en estas subregiones y ha exhortado a la ART y FCP a buscar soluciones que permitan, no solo la liberación de los recursos no ejecutados en estos contratos, sino también avanzar en el cumplimiento de estas obras, que son compromisos asumidos por la institucionalidad con las comunidades beneficiarias de estos proyectos. La Procuraduría insiste en la implementación pronta de estas Obras PDET, toda vez que, en sus inicios estas obras fueron concebidas como obras de rápida implementación y gran impacto.

Con la DSCI, la Procuraduría ha liderado mesas de trabajo conjuntas con el FCP, con el fin de establecer las dificultades con los contratos que implementan el PNIS en los 54 municipios objeto de esta política; en ese sentido, se han identificado demoras en la liquidación del contrato 262 de 2020 con la OEI, el cual lleva más de un año en proceso de liquidación y a finales de la vigencia 2022 se entregó el informe final de interventoría, siendo este un instrumento para proceder con el acta de liquidación⁴²² del contrato; actualmente, este contrato tiene recursos sin ejecutar por alrededor \$6.112 millones, en consecuencia, se han realizado actuaciones preventivas para la liberación de los recursos y para que la DSCI implemente estrategias urgentes para completar la atención de las familias que quedaron con entregas parciales en los tres componentes.

En cuanto a los contratos en proceso de liquidación que se ejecutan a través del FCP desde el año 2017, se tiene que, de un total de 4448 contratos, el 74,6 están en acta de cierre (3320 contratos), el 14,2% están con acta de liquidación (632 contratos) y el 11,2% están terminados (496 contratos). De acuerdo con la información remitida por el FCP (2023), se encuentra que desde el 2017 existen contratos pendientes de pago o liberación de recursos por \$4.082 millones, de los cuales \$3.556 millones son contratos relacionados en la Subcuenta PDET, seguido de \$358 millones en la Subcuenta Sustitución; para la vigencia 2018, se encuentran recursos pendientes por pago o liberación por \$23.193 millones de contratos relacionados en la Subcuenta PDET. Así, se llama la atención, sobre la concentración de estos recursos pendientes por gestionar, especialmente en las vigencias más antiguas, como 2017 y 2018.

⁴²² Manual de Contratación Fondo Colombia en Paz V30.

Gráfica 28. Recursos pendientes por pago o liberación de recursos, FCP 2017-2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del FCP, (2023).

En consecuencia, la Procuraduría insta a las entidades responsables de las Subcuentas del FCP, para que avancen en las actuaciones correspondientes que permitan disminuir la concentración de estos recursos pendientes, y atender las reiteraciones que realiza el FCP sobre las gestiones tanto en los saldos de cada subcuenta, como en el avance de los contratos vigentes.

Es menester entender que, si bien los recursos que maneja el FCP no responden al principio de la anualidad, no es deseable que en las Subcuentas existan grandes concentraciones de recursos sin ser contratados o recursos de contratos ya finalizados que no sean liberados, así exista la figura de “RESERVA ESPECIAL”⁴²³; esto afecta el cumplimiento de los compromisos con las comunidades y, por ende, la implementación de lo pactado en el Acuerdo de Paz en cada una de las Subcuentas que se surten con recursos públicos.

Recursos de Cooperación Internacional:

Los recursos de Cooperación Internacional fueron contemplados en el CONPES 3932 como una de las fuentes de financiación para la implementación del Acuerdo de Paz. Estos recursos son de carácter no reembolsable y son rastreados

⁴²³ “...Por otro lado, los recursos administrados en el FCP se pueden mantener como una RESERVA ESPECIAL (Valor Líquido Cero-MHCP), hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación y al Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado...” (FCP, 2023).

por la plataforma Cíclope que administra la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), este sistema, permite identificar los recursos que, desde organizaciones bilaterales y multilaterales, son destinados a la implementación de lo pactado en la Habana.

De acuerdo con lo reportado por la APC (APC, 2023) la Procuraduría establece que la programación de los recursos de cooperación internacional no reembolsables relacionados con el Acuerdo de Paz, se ha realizado desde la vigencia 2015 a la presente; sin embargo, para el análisis de esta sección solo tomaron los valores de las vigencias 2015 a 2022. Así las cosas, en el marco de las mismas, se identifican recursos por USD 2.259,86 millones, siendo el punto 1 el que tiene una mayor concentración de estos recursos, 32 % (USD 721,52 millones), y el punto 3 el que menor concentración de recursos ha tenido, 7 % (USD 166,61 millones), tal cual se muestra en la siguiente gráfica:

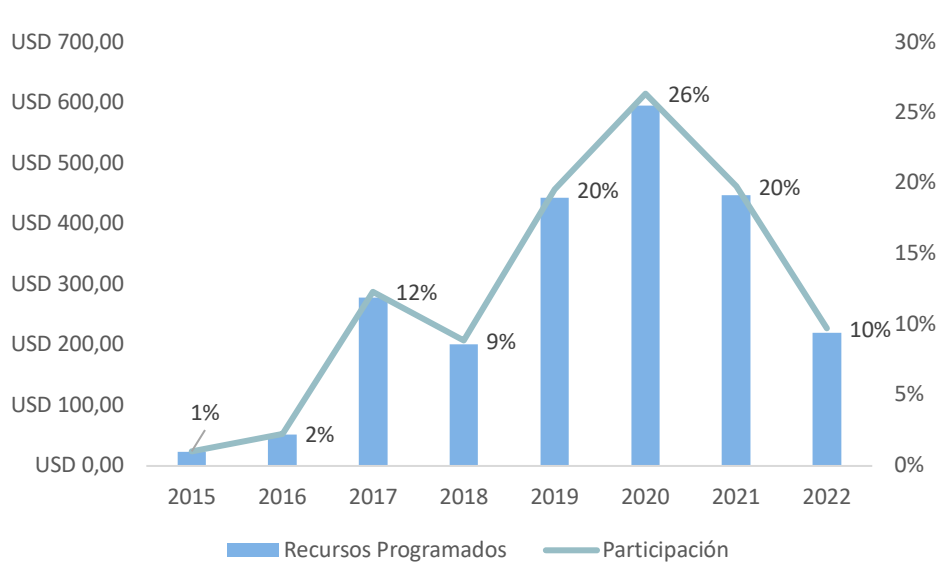
Gráfica 29. Recursos de Cooperación no reembolsables por punto del Acuerdo de Paz 2015 a 2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del APC, (2023)

Durante el periodo 2015 – 2022, se tiene que, en la vigencia 2020 se logró la programación de recursos de Cooperación Internacional no Reembolsables por USD 595,54 millones, representando un 26% de los recursos programados durante el periodo analizado; sin embargo, para las vigencias 2021 y 2022, se presentó una baja programación de recursos por USD 447,64 (20 %) y USD 220,18 (10 %) millones, respectivamente.

Gráfica 30. Programación de recursos de cooperación internacional no reembolsables 2015-2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del APC, (2023).

En cuanto a los Pilares del Acuerdo de Paz, el 4.1 “Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)” presenta la mayor concentración de recursos con USD 290,61 millones de dólares (12,9 %), seguido del Pilar 5.4 “Reparación Integral para la Construcción de Paz” con USD 234,76 millones; en contraste, los Pilares que menos recursos han concentrado han sido el 6.5 “Herramientas de Difusión y Comunicación” y el 6.3 “Componente Internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI)” con USD 176.595 Dólares (0,007 %) y USD 3,15 millones, en su orden.

Tabla 87. Recursos de Cooperación no reembolsables por pilar del Acuerdo de Paz 2015 a 2023

Pilar	Aportes USD	Participación
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	USD 169,74	7,51 %
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	USD 21,24	0,94 %
1.3. Desarrollo social: SALUD	USD 11,44	0,51 %
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	USD 23,76	1,05 %
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	USD 133,72	5,92 %

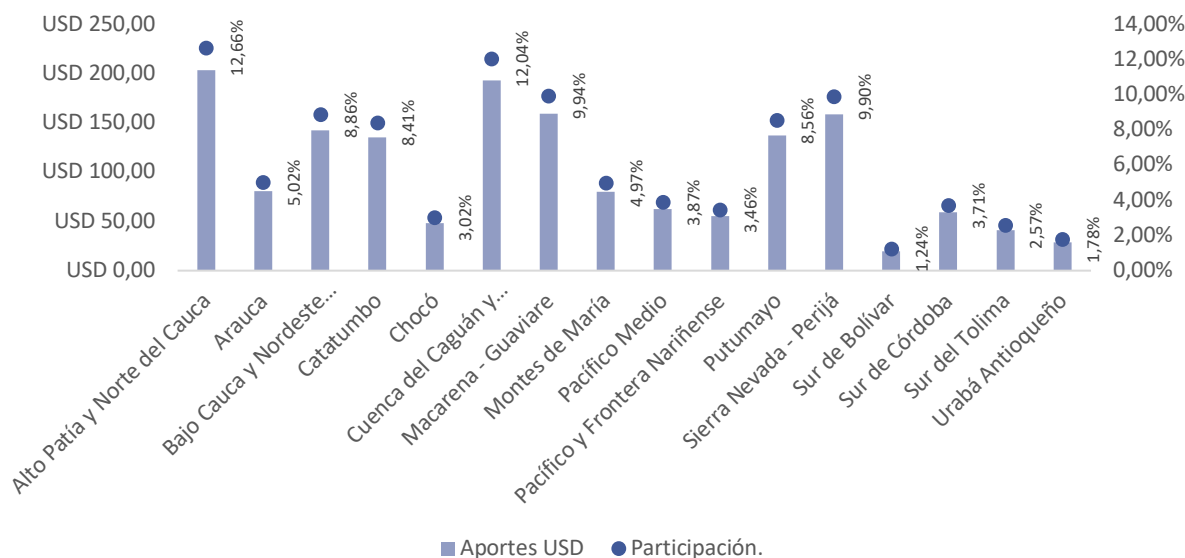
Pilar	Aportes USD	Participación
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	USD 226,82	10,04 %
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	USD 27,70	1,23 %
1.8. Planes de acción para la transformación regional	USD 107,11	4,74 %
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final	USD 36,13	1,60 %
2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	USD 195,50	8,65 %
2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	USD 64,46	2,85 %
3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas 3. Fin del Conflicto	USD 1,00	0,04 %
3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	USD 138,06	6,11 %
3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	USD 27,55	1,22 %
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	USD 290,61	12,86 %
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	USD 0,34	0,02 %
4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	USD 71,68	3,17 %
5.1. Justicia y Verdad	USD 68,74	3,04 %
5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	USD 234,76	10,39 %
5.6. Derechos Humanos 5. Reparación de víctimas: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	USD 102,92	4,55 %
6.1. Mecanismos de implementación y verificación	USD 216,36	9,57 %
6.2. Capítulo étnico 6. Implementación, verificación y refrendación	USD 11,00	0,49 %

Pilar	Aportes USD	Participación
6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación del Acuerdo Final (CSIVI) 6. Implementación, verificación y refrendación	USD 3,15	0,14 %
6.4. Componente de acompañamiento internacional 6. Implementación, verificación y refrendación	USD 75,93	3,36 %
6.5. Herramientas de difusión y comunicación 6. Implementación, verificación y refrendación	USD 0,16	0,01 %
TOTAL	USD 2.259,86	100 %

Nota. Elaboración propia basada en información tomada del APC, (2023).

En cuanto a la participación de los municipios PDET durante las vigencias analizadas en este informe, la Procuraduría observa que, de los USD 8.322 millones identificados para la implementación del Acuerdo de Paz, solo el 19,32 % se han destinado a estos municipios (USD 1.607 millones) en las 16 subregiones PDET; de este recurso, Alto Patía, Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, son las subregiones que concentran la mayor cantidad de recursos con USD 203,55 Millones de Dólares (12,66 %) y USD 193,55 millones (12,04 %); por el contrario, las subregiones PDET que han recibido una menor asignación de recursos de cooperación internacional no reembolsables han sido Sur de Bolívar y Urabá Antioqueño con USD 19,27 millones (1,24 %) y USD 28,54 millones (1,78 %), respectivamente.

Gráfica 31. Recursos de Cooperación no reembolsables por Subregión



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del APC, (2023).

De esta forma, se identifica una baja concentración de recursos para los municipios que hacen parte de las subregiones PDET, lo que dificulta la materialización de las iniciativas establecidas en los PATR. En consecuencia, se estima que las entidades que hacen uso de esta fuente de financiación, como la ART, deben focalizar la búsqueda de estos recursos en las subregiones que menos han captado recursos para la implementación de las iniciativas PART.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

- En cuanto al OCAD PAZ, se evidencia que, de acuerdo con lo reportado por DNP, se han realizado asignaciones, desde el año 2017 al 31 de marzo de 2023, por \$7,8 billones, de los cuales \$6,5 billones se han asignado a municipios que hacen parte de alguna subregión PDET, y 1,3 billones a municipios no PDET; así mismo, durante este periodo, la vigencia en la cual se ha realizado el mayor monto de asignación ha sido 2021, con \$4,4 billones (56,4 % de participación); seguida de la vigencia 2019, donde se realizaron asignaciones a proyectos por \$1,1 billones (14,1 % de participación).
- La subregión Sierra Nevada y Perijá ha recibido la mayor parte de recursos de OCAD PAZ durante el periodo de análisis, con \$1,1 billones (16,90 % de participación), seguido de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, con asignaciones en proyectos por \$658.571 millones (10,02 % de participación); en contraste, las subregiones que menos han recibido recursos provenientes del OCAD PAZ son Sur del Tolima y Pacífico y Frontera Nariñense, con

asignaciones de \$118.937 millones (1,81 % de participación) y \$137.563 millones (2,09 % de participación), respectivamente.

- En cuanto al avance físico de los proyectos, 521 proyectos con una asignación total de \$ 3,4 billones presentan avances entre el 75 % y 100 %; sin embargo, 184 proyectos, con una asignación total de \$2,06 billones, y 109 proyectos, con asignación total por 1,4 billones, presentan avances por debajo del 25 % y del 50 %, respectivamente.
- 511 proyectos con una asignación total de \$3,3 billones presentan avances financieros por encima del 75 %; no obstante, se encuentra un bajo avance en 115 proyectos, con asignación total por \$1,2 billones, con un avance por debajo del 25 %; y en 150 proyectos, con asignación total de \$1,7 billones, que presentan avances por debajo del 50 %. De otra parte, se presenta una baja ejecución, toda vez que, aún existen proyectos aprobados por el OCAD PAZ desde el bienio 2017-2018, asociados al sector transporte en los departamentos de Caquetá, Bolívar, Huila, Boyacá, y Sucre, entre otros.
- Falta acceso a la información para la presente vigencia, en lo que concierne a las fuentes de financiación del Sistema General de Participaciones (SGP) y Recursos Propios (RP) identificados en el SUIFP – Territorio, debido a la construcción del informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones por parte del DNP.
- En el PPI del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” 2022-2026, se ha establecido un monto total de \$50,4 billones para la implementación del Acuerdo de Paz para el cuatrienio; de los cuales, \$20,4 billones son del PGN. Esto evidencia un aumento de lo presupuestado en el PGN de \$8,4 billones respecto al PPI 2018-2022.
- En cuanto a la etapa de programación del Presupuesto General de la Nación, a corte 30 de diciembre de 2022, en términos de apropiación vigente, se han focalizado recursos, tanto en el SUIFP-Nación como en el aplicativo TRAZA, por \$23,44 billones desde las vigencias 2020 a 2022, de los cuales, \$3,40 billones corresponden a recursos de funcionamiento en el aplicativo TRAZA del Min Hacienda y \$20,04 billones corresponden a recursos de inversión en el SUIFP-Nación.
- Para los recursos de funcionamiento programados en el PGN, se focalizaron \$ 1,4 billones, de los cuales, los puntos 3 y 5 presentan la mayor concentración de recursos en la vigencia, \$721.357 y \$ 366.825 millones, representando el 51 % y 26 % de los recursos de funcionamiento; en cambio, los puntos que tienen la menor concentración de recursos son el 6 y 4 con \$81.202 y \$50.139 millones, con una participación de 6 % y 4 %.

- Durante 2022 aumentaron en \$1,5 billones en comparación con la vigencia anterior, los recursos de inversión programados en el PGN; en el análisis por punto del Acuerdo de Paz, se destaca la dominante concentración de recursos en el Punto 1, con una apropiación vigente de \$8,6 billones (93%), seguido del punto 5 con \$406.223 millones; en contraste, los puntos que tuvieron la menor concentración de recursos fueron el 2 y 3, con apropiaciones vigentes por \$3.140 y \$10.174 millones, con participaciones del 0,03 % y 0,1 1% del total.
- En términos de Proyectos y marcaciones en los proyectos de inversión en el SUIFP- Nación, para la vigencia 2022 se presenta una reducción de 10 proyectos de inversión y 33 marcaciones, en consecuencia, se alerta sobre la disminución de proyectos que ya no focalizan recursos en el trazador, bien sea por su horizonte de tiempo o el cumplimiento de metas específicas.
- En la etapa de implementación, el PGN apropió recursos por un monto de \$10,7 billones para la implementación del Acuerdo de Paz, de los cuales \$9,3 billones corresponden a gastos de inversión (87 % del total) y \$1,4 billones a gastos de funcionamiento (13 %); y la ejecución de los recursos, correspondió a un nivel de compromisos de \$10,2 billones (96 %), obligaciones de \$8,26 billones (77,1 %), y pagos de \$8,23 billones (76,8 %).
- La Bolsa Paz, en la vigencia 2022 realizó distribuciones por un total de \$1,2 billones, de los cuales, \$596.081 millones (46,05 %) corresponden a recursos de funcionamiento y \$698.428 millones (53,9 %); sin embargo, en términos de apropiación vigente, se identificaron recursos por un valor mayor al distribuido, \$ 2,2 billones, donde \$1,5 billones (68,9 %) fueron apropiados por recursos de funcionamiento, mayoritariamente para la Policía Nacional; y \$698.248 millones (31,1 %) por concepto de inversión, sin que resulte claro porqué se apropió un monto mayor al valor distribuido.
- En cuanto a la ejecución de la Bolsa Paz, se identificaron pagos por \$1,1 billones (51,3 %) de los cuales \$1,04 billones se pagaron por recursos de funcionamiento y \$104.845 millones por concepto de inversión.
- El Fondo Colombia en Paz – FCP – se concibe, de acuerdo con el CONPES 3850 de 2015 como el principal instrumento a través del cual se busca articular la cooperación internacional y los diferentes fondos y recursos nacionales e internacionales para apoyar el posconflicto y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por el conflicto. Desde su creación en el año 2017, ha asignado 5,6 billones de diversas fuentes de financiación en 22 subcuentas a corte 31 de marzo de 2023, de las cuales, la Subcuenta de Sustitución ha concentrado el 45,18% del total (\$ 2,55 billones), seguido de las Subcuentas Reincorporación y KFW, con una participación del 20,05% (\$1,13 billones) y 15,82 % (\$894.792 millones) respectivamente.

- Actualmente en las Subcuentas del FCP se presentan unos saldos disponibles por \$986.986 millones, de los cuales, \$361.149 millones corresponden a la Subcuenta de Sustitución y \$266.961 millones a la Subcuenta de PDET.
- En cuanto a recursos de cooperación Internacional, en el marco de las vigencias 2015-2022, se identifican recursos por USD 2.259,86 millones, siendo el punto 1 el que tiene una mayor concentración de estos recursos, 32 % (USD 721,52 millones); y el punto 3 el que menor concentración de recursos ha tenido, 7 %(USD166,61 millones); de los USD 8.322 millones identificados para la implementación del Acuerdo de Paz, solo el 19,32 % se han destinado a estos municipios (USD 1.607 millones) en las 16 subregiones PDET; de este recurso, Alto Patía, Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense, son las subregiones que concentran la mayor cantidad de recursos con USD 203,55 Millones (12,66 %) y USD 193,55 millones (12,04 %), respectivamente.

Recomendaciones

A la Secretaría Técnica del OCAD PAZ y al Departamento Nacional de Planeación

- I. Expedir una reglamentación pertinente y precisa para establecer unos criterios de ponderación que permitan identificar mecanismos de medición, acreditación, capacidad administrativa y financiera de las entidades propuestas como ejecutoras en los proyectos financiados por el OCAD PAZ; actualmente no se cuenta con unos criterios específicos para medir dichas capacidades, dejando exclusivamente en cabeza de las instancias de decisión y/o en los proponentes del ejecutor, la determinación de la capacidad administrativa y financiera sin mínimos criterios para su determinación
- II. Mejorar los tiempos de respuesta ante la solicitud de trámites de ajustes por parte de los ejecutores, sin perjuicio de los tiempos requeridos y rigurosos para analizar el cumplimiento de las justificaciones técnicas, jurídicas y financieras y la revisión de las instancias que participan en su trámite.
- III. Incluir en la metodología de aprobación de Proyectos en el OCAD Paz, criterios de selección para aquellos proyectos que incluyan la implementación de Sanciones Propias y TOAR que expida la JEP.

A la Jurisdicción Especial para la Paz

- IV. Tener en cuenta la fuente de financiación del OCAD Paz al momento de evaluar los proyectos que se presenten como TOAR, especialmente, en aquellos municipios de categorías 5 y 6, donde se vayan a implementar estas medidas.

Al Departamento Nacional de Planeación

- V. Revisar las disminuciones de proyectos y marcaciones a nivel de punto y pilar en la vigencia 2022 que participan en el PGN, si bien, esta disminución no representa necesariamente una reducción en el monto focalizado en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, es necesario revisar los horizontes de tiempo y cadena de valor que tienen los proyectos que participan en el PGN 2023.
- VI. Fortalecer el acompañamiento a las Unidades Ejecutoras del PGN frente a los reportes de información en el Nueva Plataforma Integrada de Inversión Pública – PIIP; lo anterior, con el fin de tener disponibilidad de la información sobre los recursos de inversión en la vigencia 2023 y posteriores, así como garantizar que toda la información migre de la manera más completa y disponible posible.

Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

- VII. Disponer los recursos necesarios en el PGN y demás fuentes de financiación establecidas en el CONPES 3932 de 2018, con el fin de garantizar los procesos de participación política en los municipios y gobernaciones, tanto para los firmantes de paz como las organizaciones de la sociedad civil, en especial, las organizaciones de mujeres, LGBTIQ+, Indígenas, NARP y Rrom, toda vez que, este es un año de comicios a nivel territorial.

Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- VIII. Evaluar y alertar sobre los bajos niveles de ejecución de las unidades ejecutoras del PGN que focalizan recursos en el trazador presupuestal “Construcción de Paz”, en especial en el punto 1 del Acuerdo, es necesario avanzar con un mayor nivel de ejecución de los recursos del PGN.

Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- IX. Se reitera hacer un análisis sobre la contribución de los recursos de la Bolsa Paz a la implementación del Acuerdo de Paz, considerando la autonomía que tienen las Unidades Ejecutoras del PGN frente al uso de los recursos, es necesario que el Ministerio solicite una relación a nivel de punto y pilar de los bienes o servicios que contribuyen al cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Al Fondo Colombia en Paz

- X. Analizar los riesgos, con las aseguradoras a través del mecanismos “seguros para la paz”, derivados de la estrategia de contratación con organizaciones comunitarias: Asociaciones Indígenas, organizaciones indígenas, cabildos y demás organizaciones sociales, Consejos comunitarios de las comunidades negras, Organizaciones de base de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y demás formas y expresiones organizativas y

Organismos de acción comunal en todos sus órdenes, de acuerdo con lo establecidos en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz, en materia de responsabilidad contractual con el fin de evitar una acción con daño para las comunidades ejecutoras de los proyectos.

XI. Revisar los criterios de selección de contratistas establecidos en el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz, en cuanto a los que han presentado dificultades en términos de ejecución de los proyectos financiados por las Subcuentas Sustitución y PDET, especialmente, de quienes una vez identificadas las dificultades presentadas en la ejecución, tanto técnica como con el relacionamiento de las comunidades objeto de los proyectos, siguen siendo elegidos como ejecutores de nuevos proyectos.

XII. Avanzar en la realización de pagos de los contratos, ya que se evidencia un total de 817 contratos pendientes por pago, de los cuales 219 tiene recursos comprometidos desde la vigencia 2017(subcuentas PDET, estabilización, primera infancia, funcionamiento y sustitución), 109 de la vigencia 2018 (todo relacionados con la Subcuenta PDET) y 25 de la vigencia 2019.

Al Fondo Colombia en Paz y a las entidades responsables de las Subcuentas del FCP

XIII. Establecer un plan de choque que permita avanzar en la contratación de los recursos que se encuentran como saldos disponibles, especialmente para la Agencia de Renovación del Territorio y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

XIV. Fortalecer el contenido de los Planes y Proyectos Operativos de las Subcuentas que son aprobados por el Consejo Directivo del Fondo, toda vez que, estos contienen solo: Líneas de acción, Metas y Montos aprobados por el Consejo Directivo, se recomienda que estos Planes Contengan una desagregación del gasto a través de actividades estratégicas e indicadores formulados por las entidades responsables de cada Subcuenta, que permitan monitorear los recursos asignados en cada vigencia, y así mismo, sirvan como elementos técnicos de base para la aprobación por parte del Consejo Directivo.

A las entidades responsables de las Subcuentas del FCP

XV. Mejorar los procesos de planeación presupuestal y proyectos a realizar vía FCP, con el fin de disminuir la concentración de recursos disponibles en las Subcuentas, y en los no pagados.

XVI. A las entidades: Computadores Para Educar CPE, Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Ministerio del Deporte, Instituto Colombiano Agropecuario -ICA,

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Minas y Energía, Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas – IPSE, Agencia para la Reincorporación Y La Normalización – ARN, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Justicia y Del Derecho y Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, priorizar la ejecución de recursos focalizados en el trazador presupuestal Construcción de Paz, toda vez que para la vigencia 2022 se presentaron ejecuciones por debajo del 70% de lo apropiado.

Capítulo de Género

Descripción

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo de Paz) reconoce la igualdad fundamental entre hombres y mujeres, así como las condiciones estructurales que han reproducido las violencias basadas en género en el marco del conflicto armado, y que han generado barreras para el goce efectivo de los derechos de las mujeres y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD).

Por consiguiente, busca promover medidas afirmativas que garanticen los derechos, la igualdad, y participación de las mujeres y personas con OSIGD en la construcción de la paz y en el reconocimiento de su victimización en el marco del conflicto armado. En este sentido, marca un precedente histórico, pues es el primer acuerdo de paz, a nivel global, en transversalizar el enfoque de género (Bell, 2015).

En marzo de 2018, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) aprobó el Plan Marco de Implementación (PMI) con 51 indicadores de género, y designó 16 entidades nacionales para el cumplimiento de los mismos.

Actualmente, el PMI cuenta con 130 disposiciones con enfoque de género y 54 indicadores de género (de los cuales tres fueron adicionados entre el 2020 y el 2021). La Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz tiene a su cargo la activación de los indicadores que antes eran responsabilidad de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. Adicionalmente, el CONPES 3931 de 2018 contiene 18 indicadores con acciones específicas para las mujeres en proceso de reincorporación, y el CONPES 4031 de 2021 contiene más de 30 indicadores con acciones para las mujeres víctimas del conflicto armado.

En cumplimiento de la misión constitucional establecida mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, y en el marco del seguimiento a la transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación ha realizado las siguientes publicaciones:

- El Informe sobre la incorporación del Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo de Paz desde su firma hasta octubre de 2020, publicado junto con la Defensoría del Pueblo⁴²⁴.

⁴²⁴ Disponible en:

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Informe%20de%20ge%CC%81nero_2021_completo_Dic13.pdf

- La transversalización del análisis del enfoque de género en el Tercer y el Cuarto Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz. Estos informes analizan el estado de la incorporación del enfoque de género en cada uno de los puntos e incluyen recomendaciones a las entidades competentes para los periodos comprendidos entre abril de 2020 y marzo de 2021; y abril de 2021 y marzo de 2022.
- La publicación de un informe de seguimiento al Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos, enfocado en el Plan Acción de la vigencia 2019-2022, con recomendaciones para el Ministerio del Interior, quien ejerce la secretaría técnica del programa, y el cual hace parte de este informe a manera de anexo.

Avanzando en el mismo norte, en este Informe, se introduce un capítulo específico, que da cuenta de la implementación del Acuerdo de Paz desde una perspectiva de género en cada uno de los seis puntos, con el objetivo de otorgar mayor visibilidad al seguimiento y las recomendaciones emitidas sobre esta materia, e impulsar la implementación de medidas urgentes y eficaces que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las mujeres y las personas con OSIGD en la mesa de conversaciones de La Habana.

En las líneas generales de este capítulo, se abordarán los aspectos de particular importancia para el objetivo propuesto, tales como:

1. Las iniciativas e indicadores que incluyen el componente de género, y que son las que registran niveles más bajos de implementación en relación con las otras disposiciones del Acuerdo. Este rezago implica retrasos en la superación de las brechas de género en el campo, en la política, en el acceso a la educación en disciplinas no tradicionales para las mujeres, y en la reparación de las víctimas.
2. Las brechas de género identificadas en el proceso de reincorporación, asociadas principalmente a la ausencia de políticas efectivas para aliviar la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que enfrentan las mujeres firmantes.
3. El desconocimiento por parte de las entidades del significado y las aplicaciones del enfoque de género, y el consiguiente reporte de acciones y logros que no contribuyen realmente a la superación de las brechas entre hombres y mujeres.
4. La deficiencia de los sistemas de recolección de información que incorporan el enfoque de género, en lo que, si bien se reconoce que la mayoría de las entidades ya desagregan la información por sexo, prevalece la ausencia de registro de las personas con OSIGD.

Adicionalmente, la Procuraduría valora el diseño y adopción de nuevos instrumentos y acciones de política pública para impulsar la superación de las brechas de género, por su potencial impacto positivo en la vida de las mujeres y personas con OSIGD, firmantes, víctimas del conflicto armado, lideresas y defensoras de derechos humanos. Entre estos se destacan:

- El CONPES 4080 “Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el Desarrollo Sostenible del País”, adoptado por el Gobierno nacional el 18 de abril de 2022.
- La creación de la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de Cuidado (julio de 2022) y la ruta trazada por el Gobierno para la implementación del sistema nacional de cuidado, con el objetivo de reducir la sobrecarga de trabajo de cuidado no remunerado que enfrentan las mujeres.
- La voluntad manifiesta de construir el Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre “Mujeres, paz y seguridad”, en respuesta a las demandas realizadas por el movimiento social de mujeres desde hace varias décadas.

Estos instrumentos son una ventana de oportunidad para impulsar la construcción de un país más justo y equitativo en el que las mujeres, niñas y personas con OSIGD gocen de derechos y oportunidades en igualdad de condiciones a los hombres, en concordancia con el espíritu del Acuerdo de Paz.

En cuanto al balance general del estado actual de los indicadores, a partir de la información reportada en el SIPO con corte a mayo de 2023, el enfoque de género del Acuerdo tiene 54 indicadores de seguimiento en el PMI, desagregados de la siguiente manera:

- 22 indicadores (40,7 %), corresponden al Punto 1; 9 (16,7 %), al Punto 2; 2 (3,7 %) al Punto 3; 13 (24,1 %), al Punto 4; 3 (5,6 %), al Punto 5 y 5 (9,3 %), al Punto 6.
- 45 indicadores (83.3 %), cuentan con reportes de avances en el SIPO.
- 9 indicadores (16.7 %), no cuentan con reportes de avances en el SIPO.
- 16 indicadores (29,6 %), cuentan con un indicador asociado en el PND 2018-2022.
- Todos los indicadores de género cuentan con ficha técnica.

Adicional a los análisis de los indicadores presentados en este capítulo, en el anexo 1 se hace un balance sobre el estado de avance de cada uno de los indicadores del Enfoque de Género, al igual que se presentan los avances reportados en el SIPO por parte de las Entidades responsables de cada indicador.

Reforma Rural Integral

Indicadores PMI Punto 1

Este punto contiene el 40,7 % de los indicadores de género (22 indicadores temáticos), de los cuales dos se encuentran repetidos y asignados a diferentes entidades (A.G.9.1⁴²⁵, A.G.9.2⁴²⁶, A.G.8.1⁴²⁷ A.G.8.2⁴²⁸), y uno se encuentra repetido y asignado a la misma entidad (A.G.7.1⁴²⁹ y A.G.7.2⁴³⁰).

Las entidades responsables de la implementación de los indicadores son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), el Ministerio de Educación Nacional (MinEducación), la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), y el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud).

Según la información reportada en el SIIPO, más de la mitad de los indicadores (13) cuentan con un 100 % de ejecución. Sin embargo, como se evidenciará en el análisis subsiguiente, es necesario que el Estado fortalezca las estrategias para solventar las brechas de género en el campo, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con las mujeres en La Habana.

Contexto: las brechas de género en el campo colombiano

El efectivo cumplimiento de estos indicadores es de especial importancia para promover la superación de las brechas de género y la reducción de la pobreza

⁴²⁵ Viviendas nuevas entregadas a mujeres: mide la entrega de viviendas de interés social rural nuevas a mujeres rurales cabeza de hogar, otorgadas entre las vigencias presupuestales 2010 – 2019.

⁴²⁶ Viviendas nuevas entregadas a mujeres: mide el número de hogares rurales con jefatura femenina beneficiados con viviendas de interés social rural nuevas entregadas en el área rural del territorio nacional, incluyendo los municipios PDET.

⁴²⁷ Viviendas mejoradas entregadas a mujeres: mide la entrega de viviendas de interés social rural mejoradas a mujeres rurales jefe de hogar, otorgadas entre las vigencias presupuestales 2010 - 2019

⁴²⁸ Viviendas mejoradas entregadas a mujeres: mide el número de hogares rurales con jefatura femenina beneficiados con mejoramiento de viviendas de interés social rural entregados en el territorio nacional, incluyendo los municipios PDET.

⁴²⁹ Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra.

⁴³⁰ Porcentaje de mujeres u organizaciones que accedieron (como operadoras y/o beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia de la tierra.

femenina en el campo, donde las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo, y los hogares con jefatura femenina reportan índices de pobreza más altos (MinAgricultura, 2020).

Igualmente, la formalización de hectáreas para mujeres rurales (“Hectáreas formalizadas para mujeres rurales” (A.G.4)) y la facilitación del acceso de las mujeres a líneas de crédito especial y líneas de crédito blandas y subsidiadas en condiciones FINAGRO para compra de tierras (indicadores A.G.5⁴³¹, A.G.17⁴³² y A.G.18⁴³³), son medidas importantes y urgentes, que deben implementarse para reducir las brechas de género en el acceso a la tierra en Colombia.

Históricamente, ha existido una marcada desigualdad de género en la tenencia de la tierra en Colombia y un sesgo significativo en las políticas de redistribución de tierras. Así, según los datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), entre 1900 y 2015, la política de titulación de tierras benefició principalmente a los hombres (Rodríguez, 2019)⁴³⁴.

El Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado entre 2014 y 2016 reveló que el 61,4 % de las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) estaban a cargo de hombres, y que las tierras de las mujeres suelen ser de menor tamaño y menos tecnificadas. No obstante, aunque las mujeres tienen menor acceso a créditos agrarios y asistencia técnica, producen más alimentos para el sostenimiento de sus familias (Rodríguez, 2019).

Por esta razón, como está expuesto en el último informe del Instituto Kroc, implementar políticas que propendan por una distribución más equitativa de la tierra entre hombres, mujeres y personas con OSIGD “es fundamental, no sólo para garantizar el cumplimiento y goce efectivo de sus derechos, sino también, para el desarrollo integral y equitativo del campo colombiano en su conjunto” (Kroc Institute, 2022).

En 1988, por primera vez, la Ley 30 reconoció a las mujeres como portadoras del derecho de titulación de tierras. Si bien en adelante el Estado ha promulgado leyes y decretos para solventar la brecha de género en la tenencia de la tierra, tales

⁴³¹ Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras.

⁴³² Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando.

⁴³³ Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando.

⁴³⁴ Durante ese período, se titularon un total de 23.742.947 hectáreas a 587.000 familias, de las cuales 79.903 hombres cabeza de hogar y 47.219 mujeres cabeza de hogar fueron beneficiados.

como la Ley 160 de 1994, que estableció que los subsidios y las unidades agrícolas familiares debían entregarse de manera conjunta a los cónyuges, y la Ley de Mujer Rural (2002), que priorizó la titularidad conjunta de tierras y promovió la participación de las mujeres en los órganos de control y decisión, solo hasta 2017, con el Decreto Ley 902, se reconocieron las labores de cuidado realizadas por las mujeres en los predios rurales y se reafirmó la adjudicación conjunta de tierras baldías y fiscales a cónyuges o compañeros permanentes.

En el análisis presentado por la Procuraduría en el Cuarto Informe, se evidenció que en el 2021 los hombres fueron mayoritariamente beneficiados con la asignación de baldíos, la formalización de predios fiscales y predios privados rurales, y la adjudicación bajo la ruta de compras directas de tierras⁴³⁵ (Procuraduría, 2022c).

Adicionalmente, según la Nota Estadística del DANE, el 63,7 % de los predios de único propietario están a nombre de hombres, y el 36,3 % están a nombre de mujeres. Así mismo, advierte que, si bien el 47,4 % de los predios rurales de Colombia tienen titularidad compartida o copropiedad, esta modalidad de titulación no siempre implica la reivindicación, el usufructo y el goce efectivo de la titularidad de la tierra por las mujeres (DANE, 2022).

De hecho, la Sentencia T-012/16 de la Corte Constitucional reconoce que en Colombia existe la violencia patrimonial, que es aquella en la que el hombre “controla todo lo que ingresa al patrimonio común [...] manipula el dinero, dirige y [...] radica la titularidad de todos los bienes”, por lo que los predios de titularidad compartida no son una garantía de que las mujeres efectivamente puedan acceder a este recurso.

La existencia de esta forma de violencia, que limita el goce efectivo de la titularidad de la tierra por las mujeres cuando se favorece la titulación familiar en vez de la titulación individual femenina, ha sido denunciado por las expertas María Paulina Sanabria y María Juliana Gómez en su artículo “Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia” (Sanabria & Gómez, 2020).

⁴³⁵ Baldíos: los hombres se beneficiaron de un total de 909.428,44 Ha (67%) y las mujeres de 445.112,62 Ha (33%); Formalización de predios fiscales: los hombres se benefician de un total 1.781,3 Ha (62%) y las mujeres de 1.101,2 Ha (38%); Formalización de predios privados rurales: 16.291,4 Ha (56%) formalizadas benefician a hombres y 12.684,5 Ha (44%) a mujeres; Hectáreas adjudicadas bajo la ruta de compras directas de tierras: beneficia a los hombres en un 65,3% (3.196,23 Ha) del área comprada y a las mujeres en un 34,7% (1.111,63 Ha).

Así mismo, la Procuraduría ha podido corroborar la persistencia de este tipo de violencia en los espacios realizados con organizaciones de mujeres rurales, lideresas y mujeres víctimas del conflicto armado⁴³⁶, donde ellas han señalado que es frecuente que sean excluidas de la titulación de la tierra, y que, en los predios con titularidad compartida, el hombre es quien toma las decisiones, de manera que, cuando hay conflictos y separaciones, ella pierde el acceso al predio y él ejerce el goce efectivo del mismo.

En este orden de ideas, a pesar de los avances normativos en la formalización y adjudicación de tierras para mujeres, la brecha de género en la titularidad de tierras persiste, y las mujeres aún enfrentan barreras para acceder a la propiedad rural.

A estas se suman los bloqueos existentes en el acceso a educación en disciplinas no tradicionales para las mujeres (en particular en STEM⁴³⁷), a créditos especiales, a subsidios para vivienda y a la extensión agropecuaria, que siguen siendo amplias.

Por esta razón, tal y como advierte la investigación realizada por la Corporación para la Protección y Desarrollo de Territorios Rurales (PRODETER) y OXFAM, aún no se han implementado acciones afirmativas que contribuyan de manera decisiva al cierre de brechas de género en las zonas rurales. Según esta investigación, de mantenerse el ritmo de ejecución actual, se necesitarían 251 años para alcanzar las metas trazadas (Mojica, 2022).

Crédito

En aras de impulsar la compra de tierras y aumentar la competitividad de los proyectos productivos agrícolas de las mujeres, se hace necesario garantizar su acceso a créditos especiales y subsidiados. Por esta razón, el Acuerdo de Paz incorpora disposiciones en la materia que se traducen en cuatro indicadores del PMI.

⁴³⁶ A continuación, se enuncian dos espacios en los que las mujeres han realizado estas denuncias: I) Sesión de Verificación a las Recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas celebrada en el mes de febrero de 2023, y II) Escuela Política Yo Puedo “Mujeres Constructoras de Paz y Territorio” para recolección de insumos para el Quinto Informe de la Procuraduría al Congreso. Women’s Place and Humanitarian Fund, ONU Mujeres, Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. El acta que consigna esta información fue enviada por correo a la Procuraduría General de la Nación con fecha del 14 de mayo de 2023.

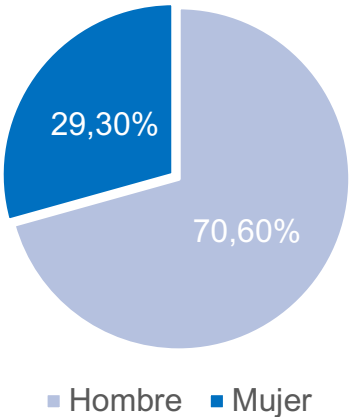
⁴³⁷ Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas por sus siglas en inglés.

Dos de ellos están a cargo de FINAGRO: “Porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras” (A.G.5), y “Porcentaje de mujeres que obtuvieron el crédito blando” (A.G.18).

Para conocer cuántas mujeres solicitaron créditos especiales para la compra de tierras y cuántas solicitaron acceso a créditos blandos, la Procuraduría requirió a esa entidad informar sobre las solicitudes de crédito radicadas, pero, en su respuesta, FINAGRO reportó que no cuenta con esta información, porque “este trámite lo realizan los beneficiarios ante los Intermediarios Financieros” (Finagro, 2023). La Procuraduría recomienda revisar la posibilidad de establecer un acuerdo con los intermediarios financieros, de manera que se pueda recoger esta información, pues es necesario conocer la demanda de la línea en clave de género, para hacer un análisis completo.

Por otra parte, de acuerdo con la información presentada por FINAGRO, entre 2020 y 2022, el 29,3 % de las personas que accedieron a las líneas de crédito especial para la compra de tierras fueron mujeres, como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 32. Personas que accedieron a líneas de crédito especial para la compra de tierras (periodo 2020 - 2023)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de FINAGRO, (2023).

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, FINAGRO solo reportó la colocación de créditos especiales para mujeres a partir del 2021, y en los años 2022 y 2023 reportó valores de crédito y subsidio casi el doble de altos para los hombres, que para las mujeres:

Tabla 88. Colocación de la Línea de Créditos Especiales (LEC) (periodo 2020 – 2023)

Año	Hombre			Mujer		
	Cantidad	Valor Crédito	Valor Subsidio	Cantidad	Valor Crédito	Valor Subsidio
2020	2	\$61	\$14	--		
2021	256	\$14.032	\$2.739	105	\$5.862	\$1.216
2022	190	\$11.201	\$2.142	81	\$5.332	\$1.284
2023	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I	S.I
Total	448	25.294	4.895	186	11.194	2.500

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de FINAGRO, (Finagro, 2023).

Por otra parte, la citada entidad refirió que “entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de marzo de 2023, se han colocado 2.900.809 créditos en condiciones FINAGRO, por un valor total de \$135,25 billones; de los cuales 1.774.397 fueron otorgados a hombres (por valor de \$26,47 billones) y 1.018.224 a mujeres (por valor de \$9,9 billones)” (Finagro, 2023). Sobre el particular, la Procuraduría observa la alta proporción de recursos dirigidas hacia los hombres, en contraste con el monto de los créditos otorgados a las mujeres.

De acuerdo con lo reportado en el SIPO, FINAGRO ha cumplido con las metas anuales para estos dos indicadores (A.G.5 y A.G.18), incluso con una vinculación de un mayor número de mujeres a estos beneficios financieros año a año⁴³⁸. Sin embargo, la Procuraduría advierte que estas metas por sí solas son insuficientes para reducir las brechas de género en el acceso a la tierra y la distribución de la riqueza en el campo.

De igual modo, la Procuraduría alerta que persiste una amplia brecha de género en el acceso a las Líneas Especiales de Crédito (LEC) para compra de tierras, de 41,3 puntos porcentuales. Asimismo, que la brecha de género en el acceso a créditos blandos (en condiciones FINAGRO) asciende a 27 puntos porcentuales, de los cuales se han colocado 16,57 billones de pesos más, a través de esta línea, a los hombres.

Lo anterior resulta preocupante, pues es necesario priorizar el acceso de las mujeres a estos recursos financieros, en aras de cerrar las brechas de género e

⁴³⁸ Para el indicador A.G.18, reportó un cumplimiento de las metas anuales superior al 120 % entre 2017 y 2022; y para el indicador A.G.5 reportó un cumplimiento de las metas superior al 100 % en los años 2021 y 2022.

impulsar la autonomía económica de las mujeres y la sostenibilidad de sus proyectos agrícolas.

Por otra parte, el MinAgricultura tiene a cargo el indicador “Líneas de crédito blandas y subsidiadas para mujeres en condiciones FINAGRO para productores de la economía campesina, familiar y comunitaria, operando” (A.G.17). De acuerdo con la información reportada, las líneas se implementaron de conformidad con la Resolución 14 de 2022 y desde el 2019 se ha hecho entrega de créditos a mujeres pequeñas productoras (Economía Campesina, Familiar y Comunitaria). A continuación, se desagrega la información por año:

Tabla 89. Créditos otorgados a pequeñas productoras mujeres

Año	Créditos otorgados	Valor créditos (\$COP millones de pesos)	Subsidio a la tasa de interés (\$COP millones de pesos)
2019	S.I	S.I	S.I
2020	19.612	185.299	24.127
2021	27.155	306.213	35.391
2022	20.578	257.881	28.344
2023 (31 de marzo)	S.I	S.I	S.I

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO, (2023).

Se evidencia que hubo un aumento en el total de créditos otorgados entre el 2019 y el 2021, en tanto que se advierte una disminución significativa en el 2022, y, para el 2023, la entidad no reporta información en el SIPO. En consecuencia, se hace necesario el fortalecimiento de la socialización de este instrumento financiero con las mujeres campesinas, y el diseño e implementación de una estrategia para aumentar el número de créditos otorgados anualmente, en aras de fortalecer sus capacidades productivas.

Tecnificación de la producción (Extensión Agropecuaria)

Para hacer competitiva y sostenible la producción agrícola de las mujeres rurales, es fundamental que accedan a servicios de extensión agropecuaria que potencien el desarrollo de sus capacidades productivas y faciliten su articulación con el entorno y el acceso al conocimiento, tecnologías, productos y servicios de apoyo, tal y como está establecido en el indicador “Mecanismos de promoción para que las mujeres y sus organizaciones accedan (como operadoras y beneficiarias) a la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos incluidos los de uso y tenencia, creados y en funcionamiento” (A.G.19) del PMI.

En este sentido, se valoran las estrategias de comunicación, difusión y pedagogía que han sido implementadas por la ADR para que las mujeres rurales conozcan en qué consiste el servicio de extensión agropecuaria y cómo pueden vincularse, pero se observa que se han realizado muy pocas acciones de socialización durante 2022 y marzo de 2023 (ADR, 2023).

Adicionalmente, llama la atención que el promedio anual de productoras que han recibido el servicio desde el 2019 es del 23,8 % (respecto al universo total de beneficiarios), como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 90. Productoras atendidas con el servicio de extensión agropecuaria

Año	Mujeres productoras que reciben el servicio	Porcentaje de productoras que reciben el servicio
2019	6.529	33%
2020	2.885	33%
2021	60.825	30%
2022	60.911	23%
2023 (31 de marzo)	0	0%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ADR, (2023).

Con esto se evidencia que, pese a que las tierras de las mujeres suelen estar menos tecnificadas, los hombres siguen siendo los principales beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria, por lo que la Procuraduría considera que se debe aumentar el número de acciones anuales de socialización del servicio dirigidas a las mujeres rurales, e implementar medidas afirmativas que garanticen una prestación equitativa del servicio a hombres y mujeres.

Vivienda Rural

En materia de vivienda para hogares con jefatura femenina, en el PMI se incluyeron los indicadores “Viviendas mejoradas entregadas a mujeres” (A.G.8.2) y “Viviendas nuevas entregadas a mujeres” (A.G.9.2) a cargo del MinVivienda, cuya implementación hasta 2021 estuvo a cargo del MinAgricultura bajo los indicadores A.G.9.1 y A.G.8.1.

En el Cuarto Informe, la Procuraduría alertó que el cambio en la entidad responsable del cumplimiento de los indicadores se tradujo en un bajo nivel de avance para el primer trimestre de 2022, y que, a 31 de marzo de 2022, el MinVivienda no reportó avances en este sentido (Procuraduría, 2022c).

Adicionalmente, la Procuraduría llamó la atención sobre la necesidad de eliminar los indicadores A.G.9.1 y A.G.8.1. del SIIPO, toda vez que el MinAgricultura

ya no es la entidad responsable de su implementación. Sin embargo, a la fecha aún se encuentran incluidos en el sistema, por lo que se reiterará la recomendación al MinAgricultura, al MinVivienda y al DNP de eliminarlos.

Ahora bien, de acuerdo con la información reportada por MinVivienda, entre el 2022 y el primer trimestre de 2023, 11.554 personas solicitaron el Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR). De este universo, accedieron a este beneficio el 22,8 % de mujeres (1.232); y el 19,6 % (6.114) hombres (MinVivienda, 2023).

La Procuraduría estima que, pese a la asignación de estos subsidios a mujeres, que buscan alinearse con los criterios de priorización para “jefa de hogar mujer, madres comunitarias, hogar monoparental y madres cabezas de hogar”, los avances son limitados, pues solo al 22,8 % del universo de mujeres que solicitaron el subsidio les fue asignado, por lo que se requiere un avance en la asignación de este beneficio a un universo más consecuente con el total de solicitantes.

Por otra parte, en cumplimiento del indicador A.G.9.2, el MinVivienda informó que, entre el 2022 y el primer trimestre de 2023, realizó esta priorización, con la entrega de 477 viviendas nuevas a hogares con jefatura femenina, lo que corresponde al 57 % del total de viviendas nuevas entregadas.

Si bien se reconoce esta priorización de las mujeres por su impacto positivo como acción afirmativa en materia de género en la ruralidad, se alerta sobre el bajo cumplimiento de las metas para el indicador (se registra un avance del 11,67 % para el 2022, y del 35 % para el 2023), y sobre la necesidad de implementar las estrategias necesarias para cumplir con la meta del indicador establecida para la vigencia 2023.

De acuerdo con la información aportada por el Ministerio, en cumplimiento del indicador A.G.8.2, en el 2022 fueron entregadas 57 viviendas de interés social rural mejoradas a mujeres cabeza de hogar (MinVivienda, 2023), lo que equivale al 36,7 % del total alcanzado por el MinAgricultura en el 2021, y al 0,6 % de la meta definida en el SIIPO para dicho año (8.798). De otra parte, el MinVivienda no refirió la entrega de viviendas mejoradas en el primer trimestre de 2023.

La Procuraduría advierte que existe un retroceso en la prestación de este servicio a las mujeres rurales, y alerta sobre el deficiente avance en el cumplimiento de las metas anuales y su potencial impacto en el aumento de los índices de pobreza multidimensional en el campo. En consecuencia, requerirá a la entidad para que garantice la entrega de un mayor número de viviendas de interés social rural mejoradas a esta población, y a cumplir con la meta del indicador definida para el 2023 (745).

Salud

El MinSalud tiene a cargo dos indicadores del punto 1: “Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales dispersas” (A.G.11), y “Porcentaje de subregiones con modelo especial de salud pública, con enfoque de género, para zonas rurales” (A.G.12). Ante ello, la Procuraduría encuentra que aún no se ejecutan recursos para la implementación del Modelo de Acción Integral (MAITE), que consiste en llevar atención integral de salud con enfoque de género a los territorios, en cumplimiento de estos indicadores.

De otra parte, el MinSalud refirió que las acciones para la población de zonas rurales y rurales dispersas se están implementado en el marco de la Resolución 1536 de 2015, que establece los Planes Territoriales de Salud (PTS); y destacó la asignación de \$14.994.525.826 pesos para la contratación de 63 intervenciones a las infraestructuras públicas en salud en municipios rurales, de las cuales 15 se ejecutarán en siete municipios PDET (MinSalud, 2023b). Sin embargo, es de advertir que estas no son acciones con enfoque de género, ni garantizan la prestación de una atención diferenciada a las mujeres en la ruralidad.

En cuanto a la información de la misma entidad, sobre el marco del “Modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo para una Colombia potencia mundial de la vida se organizarán y gestionarán Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud, encargadas de la prestación de servicios de salud a nivel territorial” (MinSalud, 2023b), llama la atención que este modelo no incorpore acciones de género concretas en la prestación del servicio de salud en las zonas rurales. La Procuraduría insta a la entidad a implementar el MAITE con enfoque de género, y a incorporar el enfoque de género dentro del “Modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo”, incluyendo acciones concretas y específicas para atender los riesgos en salud y las necesidades diferenciadas de hombres, mujeres y personas con OSIGD. Las cartillas expedidas por la Organización Mundial de la Salud sobre la materia⁴³⁹ pueden ser de utilidad para cumplir con este objetivo⁴⁴⁰.

Educación

En materia de educación, es fundamental promover la formación de las mujeres rurales en programas que fortalezcan sus capacidades productivas y que aumenten sus oportunidades de vinculación laboral y desarrollo profesional. El indicador “Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de

las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada” (A.G.13)⁴⁴¹, a cargo del MinEducación, está diseñado para cumplir con este objetivo, al promover la vinculación de las mujeres rurales a programas STEM⁴⁴².

En cumplimiento de este indicador, el Ministerio formuló una estrategia en el 2019, con cinco componentes⁴⁴³, “orientada a promover el acceso de las mujeres a la formación en STEM” la cual fue aprobada por la Alta Instancia de Género.

La Procuraduría reconoce que, en tal marco, la entidad ha implementado acciones para promover la vinculación de las mujeres rurales a programas STEM, con medidas para reducir los estereotipos en los roles de género desde la temprana infancia, y el fortalecimiento del programa Generación E, para que más mujeres tengan acceso a la educación superior. Sin embargo, es de anotar que la mayoría de las acciones de esta estrategia no están orientadas directamente a fomentar el acceso de las mujeres rurales a programas STEM, sino a prevenir y atender las violencias basadas en género en las instituciones educativas, formar a los docentes en herramientas para la convivencia pacífica y fortalecer la educación sexual integral. Por consiguiente, la estrategia ha demostrado no tener el impacto deseado, y ser ineficaz en la reducción de las brechas de género en el acceso a estas disciplinas.

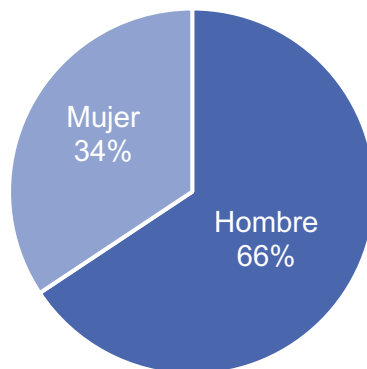
En la siguiente ilustración se puede evidenciar que hay una brecha significativa en el acceso a programas STEM entre hombres y mujeres en el campo, donde 2.498 hombres y 1.306 mujeres se graduaron de estas disciplinas entre 2017 y 2022:

⁴⁴¹ Por su sigla en inglés Ciencia, Tecnologías, Ingenierías, Matemáticas.

⁴⁴² Ciencia, Matemáticas, Tecnología e Ingenierías.

⁴⁴³ A continuación se presenta un resumen de las líneas de acción: I) Formación a educadores en la transformación de actitudes y comportamientos, manejo de emociones, convivencia pacífica, prácticas pedagógicas, y educación sexual; II) Promoción de estrategias de divulgación que destacan los aportes de las mujeres a la construcción de la nación y de las metas educativas en el marco de la feria del libro; III) Desarrollo de una Estrategia Nacional de Orientación Socio Ocupacional; IV) Definición de lineamientos para que las Instituciones de Educación Superior promuevan procesos de equidad y en la construcción de lineamientos para prevención, detección y atención a las VBG, y V) Fortalecimiento de las estrategias de financiación para el acceso a educación superior a través del nuevo Programa de Acceso y Excelencia a la Educación Superior – Generación E.

Gráfica 33. Personas graduadas de programas STEM (Educación Superior) en zonas rurales y rurales dispersas (2017-2021)



Nota. Elaboración propia basada en información tomada de MinEducación, (2023).

En este orden de ideas, se debe ajustar la estrategia, de manera que incorpore acciones eficaces, para promover el acceso de las mujeres rurales a programas STEM, en aras de impulsar su autonomía económica y la reducción de las brechas en la distribución de la riqueza en el campo, como al efecto se hace en el documento analítico de ONU Mujeres “Mujeres en la Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM) en América Latina y el Caribe” que recoge las principales experiencias e iniciativas implementadas en la región para incentivar y promover la participación de mujeres y niñas en el sector STEM (UNWomen, 2020).

PDET

Iniciativas de género con ruta de implementación activada

A continuación, se presenta el análisis de las iniciativas con ruta de implementación activada con etiqueta de género, según la información reportada por la ART.

El universo total de iniciativas concertadas con las comunidades en los 16 PATR suman 32.808, de las cuales, según la información reportada por la ART, 4.606 iniciativas tienen marcación de género, lo que representa un porcentaje del 14 %. De estas 4.606 iniciativas, 2.176 (47,2 %) tienen una ruta de implementación activada. De acuerdo con estas cifras, se produjo un aumento de 339 respecto al reporte realizado en el Cuarto informe y se evidencia que las iniciativas con etiqueta de género tienen una mayor proporción en implementación que las iniciativas a nivel general, donde la cifra se ubica en 41,42 %.

Por subregión, las que tienen una mayor proporción de iniciativas de género con ruta de implementación activada son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y Sierra Nevada – Perijá, con el 65,68 % y 59,34 %, respectivamente. Las subregiones con el porcentaje más bajo son Arauca y Macarena Guaviare, con 37,34 % y 37,96 %, respectivamente.

Tabla 91. Iniciativas de Género por Subregión

Subregión	Iniciativas de género PATR	Iniciativas género con ruta de implementación activada	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	169	111	65,68%
Sierra Nevada - Perijá	182	108	59,34%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	514	300	58,36%
Urabá Antioqueño	105	57	54,28%
Sur de Bolívar	118	64	54,23%
Pacífico Medio	13	7	53,84%
Putumayo	305	153	50,16%
Sur del Tolima	203	108	53,20%
Catatumbo	278	143	51,43%
Chocó	195	92	47,17%
Sur de Córdoba	138	79	57,24%
Pacífico y Frontera Nariñense	179	79	44,13%
Montes de María	538	234	43,49%
Macarena Guaviare	324	123	37,96%
Alto Patía y Norte del Cauca	1.179	456	38,67%
Arauca	166	62	37,34%
Total	4.606	2.176	47,24%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART, (2023a)

Ahora bien, como se puede observar en la Tabla 5, la proporción de iniciativas de género en implementación presenta una variación de 10,9 puntos porcentuales entre el Pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, y el Pilar Infraestructura y Adecuación de Tierras. Esta diferencia refleja que persiste el bajo número de iniciativas de género PATR en los pilares que abordan temáticas tradicionalmente masculinizadas, en particular, en el Pilar de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo. Como se dejó sentado en informes

anteriores, la brecha de género en la propiedad rural es una de las principales problemáticas y retos que el Acuerdo de Paz se propuso superar.

Tabla 92. Iniciativas de género por pilar

Pilar	Iniciativas de género PATR	Iniciativas de género con ruta de implementación activada	% de iniciativas con ruta de implementación activada
Pilar 1: Ordenamiento Social de la propiedad rural y uso del suelo	371	139	37,46%
Pilar 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras	161	77	47,82%
Pilar 3: Salud Rural	515	227	44,07%
Pilar 4: Educación rural y primera infancia rural	735	351	47,75%
Pilar 5: Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	404	199	49,25%
Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	1.342	682	50,81%
Pilar 7: Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	436	211	48,39%
Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	642	290	45,17%
Total	4.606	2.176	47,24%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ART, (2023a).

Participación Política

Este punto contiene el 17 % de los indicadores del PMI (nueve indicadores temáticos) y a la fecha registra en el SIPO un cumplimiento general del 62,2 %.

Las entidades responsables de la implementación de estos indicadores son el Ministerio del Interior (MinInterior), la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

El contexto en que ello está llamado a producirse parte de reconocer que las mujeres han venido luchando por obtener espacios laborales y personales dentro de un Estado que históricamente ha sido excluyente con la población femenina y, en especial, con las mujeres cabeza de familia; como también, que paralelamente se han producido avances legislativos para proteger sus derechos, como se puede apreciar en regulaciones tales como la Ley 1257 de 2008, "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres", la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 del 2011, con disposiciones importantes sobre la igualdad de género, los Lineamientos de la Política Pública para la Equidad de Género para las Mujeres y el Plan Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencias aprobados en 2012, y la Ley 1719 de 2014, por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, entre otras (UNWomen, 2020).

En punto a la participación política femenina, se cuenta con dos leyes para impulsar la paridad de género: la Ley Estatutaria 581 de 2000, o Ley de Cuotas, que estipula que el 30 % de cargos y órganos del poder público deben ser ocupados por mujeres; y la Ley Estatutaria 1475 de 2011, por la cual se adoptan las Reglas de Organización y Funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, que entre sus principios incluye el de equidad e igualdad de género, para enfatizar la igualdad real de derechos y oportunidades "para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política"; así mismo, en su artículo 28 señala que las listas donde se elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular deberán conformarse por "mínimo un 30 % de uno de los géneros".

No obstante, persisten bloqueos y limitaciones en espacios tradicionalmente reservados al ejercicio masculino, y ello va desde las dificultades que afrontan lideresas y defensoras de derechos humanos en sus territorios, hasta el posicionamiento femenino en cargos de alto nivel en todas las esferas del poder público.

En un primer análisis, se observa que, como resultado del proceso electoral de 2022, se produjo un aumento en la participación política de las mujeres y las personas con OSIGD en el Congreso de la República, así: "84 mujeres quedarían electas para el Congreso 2022, 32 de ellas en Senado y 52 en la Cámara de Representantes. Esto quiere decir que el 29 % de las curules serán ocupadas por mujeres (84 de 293 congresistas, sin contar las dos curules otorgadas por el Estatuto de Oposición)", lo que comporta un aumento de nueve senadoras en comparación con las elecciones del 2018.

Si bien, con estos resultados finales, el porcentaje de mujeres en el Congreso muestra un incremento de 9,44 puntos porcentuales con respecto a las elecciones 2018-2022, en donde el porcentaje de mujeres fue del 19,71 %, también lo es que su conformación sigue reflejando un déficit en la equidad de género, dado que finalmente resulta que, de los 296 congresistas, solo el 29,15 % (86) son mujeres, mientras que el 70,85 %, (209) son hombres. Esta situación es más notoria en lo que tiene que ver con mujeres que pertenecen a poblaciones étnicas, que en general tienen escasa participación, no solo en las circunscripciones territoriales, sino también en las circunscripciones especiales, que desde su condición afro o indígena están llamadas a representar.

En lo que atañe al Departamento Administrativo de la Función Pública, en su informe de 2022, sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios en el Estado colombiano, señala que, de los 6.235 cargos reportados en el máximo nivel decisorio (MND), 6.030 fueron provistos. De ellos, 2.752 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 45,6 %, con un incremento del 0,6 % de la participación femenina en cargos de mayor jerarquía, con respecto a la vigencia anterior; es decir, pasa de 45 % en el 2021, a 45,6 % en el 2022.

Así mismo, de los 8.863 cargos reportados en otros niveles decisorios (OND), 8.122 fueron provistos, de los cuales 3.909 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 48,1 %; un incremento del 1,1 % con respecto a la vigencia anterior. Es decir, pasa de 47 % en el 2021, a 48,1 % en el 2022 (DAFP, 2022).

En la Rama Judicial, sin embargo, sigue existiendo una gran brecha de género, a excepción de la Jurisdicción Especial para la Paz, que ostenta el mayor número de mujeres en la magistratura y fue presidida en su inicio por una mujer, Patricia Linares Prieto.

Un estudio de la Universidad Javeriana (2023) determinó que el porcentaje de mujeres que hacen parte de las Altas Cortes es solo del 17 %, en especial en la Corte Suprema de Justicia, donde existe el menor número de mujeres ocupando cargos de magistradas. Con estos datos, cobra sentido que la Asamblea General de las Naciones Unidas haya declarado el 10 de marzo como el Día Internacional de las Juezas, reconociendo la importancia de la participación de la mujer en el sistema judicial. Es de recordar que la primera mujer en llegar a la Corte Suprema de Justicia fue Fanny González Franco en el año 1984, quien tristemente fue una de las víctimas del Holocausto del Palacio de Justicia; en el año 1993, Luz Stella Mosquera de Meneses fue la primera magistrada en el Consejo Superior de la judicatura; y en la Corte Constitucional, en el año 2001, se posesionó Clara Inés Vargas, quien en el año 2003 fue elegida como la primera mujer en ejercer la

presidencia de esa Corporación; en tanto que en la Corte Suprema de Justicia, solo hasta el año 2013 se eligió una mujer como presidenta, Ruth Marina Díaz Rueda; y en cuanto a los Órganos de Control, tuvieron que pasar doscientos años para que una mujer ocupara el cargo de Procuradora General de la Nación con Margarita Cabello Blanco.

Basta una revisión a la configuración actual de las Altas Cortes en el país para confirmar que la paridad de género sigue siendo un pendiente histórico, sobre todo en las más antiguas, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Tabla 93. Participación de mujeres en altas cortes

Corporación	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
Consejo de Estado	23	8	31	26%
Consejo Superior de la Judicatura	3	3	6	50%
Corte Constitucional	5	4	9	44%
Corte Suprema de Justicia	30	12	42	29%
Comisión Nacional de Disciplina Judicial	5	2	7	29%
Total	66	29	95	31%

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de Caracol Radio, (2023).

Se requieren, entonces, acciones que mejoren las circunstancias que les permitan a las mujeres romper el techo de cristal en los sectores donde han sido históricamente excluidas y donde la violencia política basada en género se acompaña con la ausencia de una reforma electoral que determine que las organizaciones políticas deben presentarse a las elecciones al Congreso de la República mediante listas paritarias, como lo mencionó el instituto Kroc (2022) y la Misión Electoral Especial, llevada a cabo en el marco de la implementación del Acuerdo.

El análisis precedente muestra que no se han superado las deudas históricas con las mujeres, que en los espacios de intervención y decisión se velan con el rol social asignado a las mujeres y su pretendida “autocensura”, para justificar las barreras de acceso a los altos lugares directivos.

En consecuencia, la Procuraduría considera urgente que las instituciones realicen acciones que garanticen la paridad en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, para superar los obstáculos que enfrentan las mujeres y personas con OSIGD. Igualmente, estas acciones deben estar orientadas a la reducción de la brecha de género en las tres ramas del poder público y los órganos de control.

Mecanismos democráticos de participación ciudadana

Al revisar el avance del indicador del PMI (B.G.3) a cargo del Ministerio del Interior sobre la implementación de la estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y población LGBTI, hay un reporte del 50 % de cumplimiento para el año 2022, siendo el avance más significativo la expedición del Decreto 1444 de agosto de ese año, mediante el cual se adoptó la “Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización”, lo que quiere decir que el Gobierno debe generar mayores acciones en la gestión para cumplir con la meta, sin que se hayan presentado mayores avances en la aplicación de esta normatividad, ya que el Consejo Nacional de Paz como asesor y órgano consultor de esta política no se reunió en el segundo semestre de 2022 para avanzar en este tema, y a la fecha de corte de este Informe, no se ha ejecutado la promoción de la política pública en territorio.

No obstante, el MinInterior informó que, una vez promulgado el decreto de reglamentación de la Política Pública de Reconciliación Convivencia y no Estigmatización, se enfocará en el proceso de socialización para la territorialización de la política en las entidades territoriales y su incorporación en los instrumentos de planeación; para ello, fue elaborado el texto denominado “Caja de Herramientas de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización”, a través de una consultoría con el Programa de Gobernabilidad Responsable adelantado por DAI-USAID y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (2023c).

Así, dio cuenta que en el cuarto trimestre se realizó la entrega material impresa del documento, que recopila materiales metodológicos y pedagógicos que brindan elementos para que las consejeras y consejeros territoriales de paz puedan comprender y recordar la naturaleza y alcances de la política, así como aplicar herramientas básicas para contribuir a la generación de propuestas para la implementación en el territorio (MinInterior, 2023c).

De esta manera, el Ministerio logra el cumplimiento parcial de la meta del indicador, al contar con una estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, especialmente en las poblaciones más afectadas por el conflicto y la población LGBTI.

Queda pendiente desarrollar la focalización de territorios afectados por la discriminación y en los que la mujer ha sufrido violencias, para que a través de esta herramienta pedagógica se pueda hacer prevención de estos fenómenos, capacitar a servidores públicos y sensibilizar la sociedad con una estrategia de divulgación y promoción de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización, en que se pueda medir su impacto hacia la población afectada.

Llama la atención que no se evidencia en el reporte del Ministerio del Interior una herramienta de seguimiento a las denuncias de la comunidad LGBTI en relación a la estigmatización que se menciona en el SIPO por actos de discriminación de esta población, ni campañas de promoción para la reconciliación.

En cuanto al indicador B.G 4, el cual tiene que ver con la estrategia de no estigmatización a grupos en condiciones de vulnerabilidad o discriminados como las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas, población LGTBI, los jóvenes, niños y niñas y adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías políticas y las minorías religiosas, se tiene que, durante la vigencia analizada en el presente Informe, el reporte que hace el Ministerio del Interior en el SIPO refiere unos parámetros similares al anterior punto que en ocasiones son idénticos y no se logra identificar acciones específicas de cumplimiento frente a cada indicador.

Esta política está dirigida a los niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, población OSIGD/LGBTIQ+, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, comunidades indígenas, Rrom, comunidades campesinas, líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, víctimas, población en proceso de reintegración o reincorporación, adultos mayores, personas con discapacidad, minorías políticas, minorías religiosas y la población en situación de movilidad humana transfronteriza o población migrante, entre otros.

Destaca el Ministerio del Interior que, el 21 de diciembre de 2022, Radio y Televisión de Colombia (RTVC) realizó en la ciudad de Bogotá, y en el marco del taller de socialización de la política, desarrollado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, la presentación de la campaña de medios de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y no Estigmatización, y sus contenidos, con énfasis en los tres ejes que componen la política: Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Este espacio contó con la asistencia de más de 110 consejeros territoriales miembros del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, además de entidades del orden nacional, territorial y local.

Esta es una acción concreta que debe ser desarrollada por el nivel de estigmatización que aún se presenta en las regiones. La propuesta de campaña de medios está dirigida a comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y rrom y campesinas, niños/as y adolescentes, mujeres, población LGTBIQ+, líderes/as sociales, defensores/as de derechos humanos, víctimas del conflicto, población en proceso de reincorporación y reintegración, adultos mayores, personas con discapacidad, minorías políticas y minorías religiosas, población en situación de movilidad humana transfronteriza o población migrante.

Esta estrategia de socialización de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y no Estigmatización a través de RTVC no contó con una validación de los delegados del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, quienes manifestaron no estar de acuerdo con los contenidos y solicitaron que esta construcción de contenidos se haga de forma colectiva, razón por la cual el Ministerio del Interior señaló que trabajará con RTVC de la mano con las comunidades, para la creación de contenidos para la campaña de medios de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia, Tolerancia y no Estigmatización del año 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Procuraduría exhorta a que se definan acciones concretas, ya que este indicador del PMI se sustenta en el número de acciones y campañas de capacitación desarrolladas y definidas en la estrategia, y que permitan avanzar en la disminución de los casos de discriminación en torno a todas las poblaciones en condición de vulnerabilidad. La aplicación efectiva de estas estrategias permitiría la disminución de los casos de discriminación y la promoción de la igualdad en los diferentes grupos minoritarios.

Ahora bien, el indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados” (B.G.2) del PMI, para el periodo analizado, registra un porcentaje de avance del 100 % en el SIPO. El MinInterior reportó en dicho sistema que “dio continuidad a los tres mecanismos de control social y veedurías ciudadanas (...) teniendo en cuenta su buena receptividad e impacto”. Las acciones emprendidas y el número de mujeres que participaron de las mismas se reflejan en el cuadro a continuación:

Tabla 94. Mujeres que participaron de los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas realizados por el MinInterior

Trimestre	Capacitaciones en control social	Módulo virtual de control social
2022-II	696	127
2022-III	10	197
2022-IV	7	9
2023-I	47	9
Total	760	342

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIPO, (2023).

De acuerdo con el análisis realizado en el Cuarto Informe, se identifica que en el SIPO persiste el reporte de actividades en las que participan mujeres, pero que no necesariamente responden a iniciativas pedagógicas con enfoque de género que logren la vinculación de las mujeres en los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz (Procuraduría, 2022c).

Ya que la fórmula de cálculo del indicador hace referencia a la “sumatoria de mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con la participación de mujeres, implementados”, se considera necesario que el MinInterior articule acciones con Función Pública, posiblemente en el marco de la Red Institucional de Apoyo a Veedurías Ciudadanas (RIAV), para que en el desarrollo de los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas se incorpore transversalmente el enfoque de género, a partir de lo cual se podría tomar como base el módulo de control social a los programas dirigidos a las mujeres rurales, reportado en el indicador “Plan nacional de formación de veedores, actualizado e implementado” (B.445) del PMI.

De igual manera, en virtud de la fórmula de cálculo, se considera necesario avanzar en la identificación de la participación de las mujeres en los mecanismos de control y veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz, para lo cual los diagnósticos realizados en 2021 por la RIAV y en 2022 por la Procuraduría podrán ser oportunos. Asimismo, se requiere dar seguimiento a la implementación de los mecanismos de control y veedurías ciudadanas desarrollados por el MinInterior, de forma tal que sea posible conocer en cuántos y cuáles ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz se han vinculado las mujeres capacitadas y certificadas.

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

La implementación de las medidas determinadas en el Acuerdo de Paz para una mayor participación política de las mujeres y población con OSIGD en el país se materializa en dos indicadores en el PMI, cuya implementación se encuentra a cargo del MinInterior.

El primer indicador corresponde a un “Programa de liderazgo político y social para miembros de partidos y organizaciones sociales, con especial énfasis en poblaciones más vulnerables como población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas y población LGBTI, implementado” (B.G.7). De acuerdo con su ficha técnica, este indicador tiene como propósito medir las capacitaciones que el MinInterior imparta ante poblaciones vulnerables frente a conocimientos, herramientas, habilidades y destrezas que aporten a su desarrollo político, con el fin de que estas comunidades se apropien de los escenarios de participación. De esta manera, el indicador permite identificar que las organizaciones más vulnerables sean tenidas en cuenta dentro de los programas de apoyo del Gobierno.

Su implementación se mide a través de la cantidad de talleres de liderazgo político y social dirigidos a los miembros de estas organizaciones de poblaciones vulnerables, frente a lo cual MinInterior reportó en el SIPO un avance cuantitativo

del 380 % para la vigencia 2022, lo que corresponde a un desarrollo de 57 talleres de liderazgo realizados en el país, frente a una meta de 15.

En cuanto al avance cualitativo de su implementación, MinInterior reportó en SIPO que los 57 talleres realizados durante el 2022 contaron con la presencia de 1.875 mujeres y 85 hombres. De igual manera, entre los asistentes a estos talleres se identificaron 18 personas afrodescendientes, 141 campesinos, 44 personas con discapacidad, 77 indígenas, 30 personas con OSIGD, 45 pertenecientes a minorías religiosas, 246 víctimas del conflicto, y 257 lideresas y defensoras de derechos humanos. Igualmente, reporta que estos talleres tuvieron lugar en los departamentos de Cauca, Norte de Santander, Atlántico, Casanare, Valle del Cauca, Quindío, Cesar y Huila.

Frente a la implementación de este indicador durante lo corrido de la vigencia 2023, MinInterior informa el desarrollo de 11 asistencias técnicas con la participación de mujeres en el Taller de Liderazgo Político para Mujeres “Escalando Espacios de Poder”. De acuerdo con este Ministerio, el espacio contó con la participación de 359 mujeres y 10 hombres, entre los cuales “se consideraron” que había tres personas afrodescendientes, 69 campesinos, 13 personas con alguna discapacidad, 13 indígenas, dos personas con OSIGD, un Rrom, 11 víctimas y 103 lideresas y defensoras de derechos humanos.

Con el fin de identificar la materialización de estos talleres en la realidad política de estas poblaciones, se consultó al MinInterior frente a la integración de mujeres y población con OSIGD en instancias de participación ciudadana y organizaciones políticas, solicitando que la respuesta se diera en términos cuantitativos. Sin embargo, en la respuesta, únicamente se informó que, de acuerdo con la Ley 1757 de 2015, las instancias de participación ciudadana son el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana, los cuales se llevan a cabo en los 32 departamentos; la semana de la participación; el programa *Tejiendo Saberes*; los premios *Colombia Participa*, en los cuales, de acuerdo con el Ministerio, participan personas pertenecientes a las poblaciones mencionadas por el indicador. Al tiempo, informa que no tiene desagregada esta participación por género (MinInterior, 2023c); además, el MinInterior no incluyó en su respuesta los datos solicitados en cuanto a la participación de población con OSIGD, por lo que se entiende que tampoco cuenta con estas cifras.

El segundo indicador que le hace seguimiento a estas medidas de participación con enfoque de género hace referencia a un “programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado” (B.G.8). De acuerdo con su ficha técnica, este indicador tiene como objetivo incorporar a las mujeres en temas de derechos políticos y formas de

participación política y ciudadana a través de programas de formaciones. Para lo anterior, el indicador contempla la creación e implementación de 17 de estos programas para la vigencia 2022, de los cuales el MinInterior reportó la realización de 25 talleres para esa vigencia, lo cual representa un porcentaje de avance del 147,06 %.

En cuanto al reporte de avance cualitativo, para la vigencia 2022, este Ministerio informó la realización de cuatro escuelas virtuales de participación política para mujeres, en donde se certificaron 306 mujeres y 80 hombres. De igual manera, informó la realización de 21 talleres de participación política para mujeres jóvenes, donde participaron 513 mujeres y 46 hombres en los departamentos de Norte de Santander, Huila, Atlántico, Amazonas, Magdalena, Risaralda, Bolívar, Antioquía, Atlántico, Tolima, Nariño, Santander, Cundinamarca, Boyacá, San Andrés y Casanare.

Frente a la implementación de este indicador en lo corrido de 2023, el MinInterior informó en su avance cualitativo la construcción de la estrategia “+Mujeres Construyendo Democracia y Paz”. Frente a la Escuela Virtual de Mujeres, se certificaron 8 mujeres, de las cuales se identificaron una persona con discapacidad, una víctima del conflicto, cinco afrodescendientes y una indígena.

Con la finalidad de obtener mayor información frente a las organizaciones de mujeres formadas en estas escuelas, se requirió la información al citado Ministerio, pero su respuesta únicamente dio cuenta de las cifras de mujeres y hombres beneficiados del programa desde lo individual. Por otra parte, nada dijo sobre las mujeres formadas y vinculadas a la Escuela de Formación Política para Mujeres, sino que su respuesta se enfocó de manera general a las personas beneficiadas del Programa de Liderazgo Político y Social para Miembros de Partidos y Organizaciones Sociales, expresando que durante 2022 se beneficiaron 2.367 mujeres y 131 hombres en los departamentos de Norte de Santander, Cauca, Atlántico, Huila, Casanare, Valle del Cauca, Cundinamarca, Córdoba, Tolima, Arauca, Chocó, Boyacá, Sucre, San Andrés, Putumayo, Quindío y Cesar. Los anteriores datos muestran un mayor alcance, tanto en población como en territorio, de lo reportado en SIPO.

Fin del conflicto

Indicadores PMI Punto 3

Este punto contiene el 4 % de los indicadores del PMI (dos indicadores temáticos) y, a la fecha corte de este informe, en el SIPO registra un cumplimiento general del 50 %. Las entidades responsables de la implementación de estos indicadores son la Defensoría del Pueblo y el MinInterior.

Sin embargo, el principal instrumento de política pública para las personas en proceso de reincorporación es el CONPES 3931 del 2018, que contiene 18 indicadores de género que abordan las siguientes temáticas: reincorporación social y económica de las mujeres y personas con OSIGD en proceso de reincorporación, garantías para el acceso a salud, educación y los otros servicios del Estado, garantías de seguridad, y reducción de las barreras asociadas al trabajo de cuidado no remunerado, entre otras.

Contexto: Retos y oportunidades para garantizar la reincorporación social, política y económica de las mujeres y las personas con OSIGD firmantes del Acuerdo

De la población que la ARN atiende en la ruta de la reincorporación, a 31 de marzo de 2023 (12.713), el 25,64 % son mujeres (3.260), que mayoritariamente se ubican en los departamentos del Meta (461), Antioquia (339), Cauca (228) y Caquetá (218). De este universo, 691 se encuentran en los AETCR, la mayoría en Las Colinas (70), Agua Bonita (61), La Fila (56) Filipinas (50) y la que menos tiene es El Ceral, con dos (ARN, 2023d). No se tiene el registro de la ubicación de 216 mujeres, de las que se espera que se determine su lugar de asentamiento

Con relación a los avances que se han tenido, respecto del CONPES 3931 de 2018, la ARN reportó los avances en cada eje, de la siguiente forma:

Tabla 95. Eje 1. Fortalecimiento institucional y procesos de articulación, planificación y seguimiento con enfoque de género.

Acción	Entidad competente	Avance
Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en entidades del Estado involucradas en el proceso de reincorporación.	ARN Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)	315 servidores y servidoras públicas (240 mujeres y 75 hombres) participaron en 15 jornadas de entrenamiento sobre Enfoque de Género y Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas: Entrenamiento presencial en procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y Género en articulación con la Agencia de Cooperación sueca Folke Bernadotte Academy (FBA), para la actualización de los estándares de atención en el proceso de reincorporación.
Articular esfuerzos para que las entidades a nivel nacional y territorial incorporen el enfoque de género y diferencial en la oferta	ARN CPEM Consejo	Encuentro interinstitucional en el departamento de Bolívar, en el cual hubo participación de las entidades involucradas en los procesos misionales de la ARN correspondientes a los municipios de Carmen de

Acción	Entidad competente	Avance
de servicios institucionales para la reincorporación.	Nacional de Reincorporación (CNR)	<p>Bolívar, Mahates, San Jacinto y la ciudad de Cartagena.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrenamiento presencial para la apropiación del Enfoque Interseccional en los procesos misionales de la ARN, en el marco del Encuentro Misional liderado por el Grupo de Articulación Territorial de la entidad. - Entrenamiento virtual en Enfoque de Género y Reincorporación con las entidades del municipio de Manaure y del departamento del Cesar. - Espacios de entrenamiento y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades con entidades territoriales y departamentales, en el marco de los viajes territoriales realizados por la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación, en articulación con la Misión de Verificación de la ONU, a los departamentos del Tolima y Córdoba. - Entrenamiento sobre herramientas para la identificación y desarrollo de acciones para la eliminación de violencias a los que se enfrentan mujeres y personas de los sectores LGBTI durante su proceso de reincorporación. Esta actividad estuvo dirigida a los puntos focales de género y reincorporación en los Grupos Territoriales de la ARN. - Entrenamiento a servidores y servidoras públicos del departamento de Valle del Cauca, con roles que contribuyen al cumplimiento de las 18 acciones de género del CONPES 3931 de 2018
Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta educativa institucional.	ARN Ministerio de Educación Nacional CNR	<p>1. Construcción de orientaciones técnicas desde el enfoque de género para la flexibilización de la oferta institucional. Para ello, se consolidó un documento con orientaciones para la inclusión y permanencia de mujeres y personas de los sectores LGBTI en procesos de educación</p> <p>2. Identificación de brechas de género para el acceso y permanencia a educación superior de la población en reincorporación. En la vigencia de 2022, se elaboró un instrumento de caracterización de la población en proceso de reincorporación que accedió a programas técnicos laborales, en el marco de los beneficios entregados con el Convenio 1650 de 2021 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p>

Acción	Entidad competente	Avance
		<p>A través de este instrumento se lograron identificar brechas de género relacionadas con la asistencia a los programas de formación.</p> <p>3. Acompañamiento en la Mesa de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional desde el equipo de género de la ARN.</p>
<p>Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y género, plan de acción ARN. Adecuar herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de Reincorporación.</p>	ARN	<p>1. Se diseñaron indicadores e instrumentos de captura de información con enfoque de género: formatos de reporte de asistencia para entidades, formato reporte de actividades comunitarias, Instrumento línea base hoja de ruta.</p> <p>2. Se aplicó la matriz de evaluación de proyectos productivos, con 3 indicadores diferenciales para evaluar la incorporación del enfoque de género en los proyectos productivos colectivos.</p> <p>3. Elaboración del documento borrador del protocolo para inclusión del enfoque de género en los planes programas y convenios que se desarrollen en el marco de la reincorporación, con orientaciones en todas las fases de los mismos.</p> <p>4. Se apoyó la construcción de un protocolo para la vinculación y participación de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa en las actividades de asistencia técnica a proyectos productivos individuales, en el marco del Convenio 1650 de 2021 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p>

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2023d).

Tabla 96. Eje 2. Promoción de la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.

Acción	Entidad competente	Avance
<p>Establecer programas y proyectos que promuevan el trabajo conjunto entre las comunidades, exintegrantes de las FARC-EP e instituciones, en las dimensiones sociales, culturales, deportivas, productivas y económicas, que tiendan al restablecimiento del tejido social, de acuerdo con las características de los</p>	ARN	<p>1. Retroalimentación de la estrategia de Reincorporación Comunitaria para la inclusión efectiva del enfoque de género en las actividades en torno a esta estrategia.</p> <p>2. Construcción de un documento con orientaciones para la reincorporación comunitaria con enfoque de género, en</p>

Acción	Entidad competente	Avance
<p>territorios donde se desarrolla la reincorporación con enfoque de género.</p> <p>Diseñar e implementar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria que aporte a la convivencia y la reconciliación en los Agencias para la Reincorporación y la Normalización</p>		<p>articulación con la Mesa Técnica de Género del CNR.</p> <p>3. En el marco del Convenio 1217 de 2021 suscrito entre ARN y OIM, se logró que en el año 2021 participaran 569 mujeres (440 mujeres de las comunidades y 129 en proceso de reincorporación) en la construcción de 35 planes de fortalecimiento comunitario, con acciones de enfoque diferencial. Durante la vigencia de 2022, finalizaron las actividades de implementación de 30 Procesos comunitarios de convivencia y reconciliación para la implementación de las iniciativas comunitarias identificadas por las comunidades y las personas en proceso de reincorporación.</p>
<p>Promover e implementar estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres de comunidad y exintegrantes de FARC-EP para incidencia en asuntos públicos, construcción de paz y promoción de agendas de mujeres a nivel territorial y nacional.</p>	<p>ARN CPEM Ministerio del Interior CNR</p>	<p>1. Durante el año 2022, en el marco del Convenio 1193 de 2021 suscrito entre la ARN y UNFPA, se realizaron las acciones orientadas a fortalecer la ciudadanía activa de las mujeres. El resultado de este proceso fue la culminación del proceso formativo de contrapartida. Adicionalmente, se trabajó en los componentes transversales de articulación interinstitucional y actividades de movilización social para la incidencia y ciudadanía activa de las mujeres. Así mismo, las acciones necesarias para el fortalecimiento de 12 iniciativas territoriales definidas con las participantes (698 mujeres) las cuales se enmarcan en tres ejes fundamentales: fortalecimiento organizativo, infraestructura comunitaria y autonomía económica de las mujeres como requisito fundamental para la participación activa e incidente. Adicionalmente, se realizó una evaluación participativa en el marco de cierre del convenio y documento de memoria analítica para la articulación interinstitucional con el fin de generar una sostenibilidad en el tiempo de las Agendas de mujeres para su incidencia en asuntos públicos.</p>
<p>Promover escenarios de participación de las mujeres de la comunidad y exintegrantes de las FARC-EP en el desarrollo de estrategias de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición.</p>	<p>ARN CNR</p>	<p>2. En el marco del Convenio 1193 de 2021, suscrito entre ARN y UNFPA, se implementaron las acciones necesarias para el desarrollo de 10 escenarios de participación para la reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición, en los cuales se logró la participación de 330 mujeres (de un total de 457 participantes).</p>

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la ARN, (2023b).

Tabla 97. Eje 3. Condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes

de las FARC-EP y sus familias de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.

Acción	Entidad competente	Avance
<p>Diseñar e implementar estrategias que impulsen la autonomía económica de las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, garantizado su acceso, control y administración de recursos.</p>	<p>ARN SENA Ministerio de Educación Nacional CPEM Ministerio del Trabajo</p>	<p>1. En la vigencia de 2022, se fortalecieron los proyectos productivos liderados por mujeres, así como las formas asociativas que se han constituido en el marco del proceso de reincorporación que son integradas por mujeres a lo largo del territorio nacional. Este fortalecimiento le apunta directamente a que haya autonomía económica de las mujeres y que puedan promover el acceso a los derechos de las mujeres de acuerdo con sus características diferenciales. En total se fortalecieron 12 formas asociativas de mujeres y 50 proyectos productivos liderados por mujeres. Adicional a esto como estrategia para la no reversibilidad de los avances en el marco del enfoque de género, por lo tanto, desde el trabajo de la Mesa Técnica de Género del CNR se realizó un balance técnico de los avances en cada una de las garantías que se promueven en el marco del proceso de reincorporación. Este documento se denominó "Balance técnico sobre avances, retos y desafíos para la implementación y transversalización del enfoque de género en el proceso de reincorporación de mujeres y personas de los sectores LGBTI" y se incluyó un capítulo denominado "DERECHO AL TRABAJO, AUTONOMÍA Y SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA. En este documento se reconoce la autonomía económica de las mujeres como eje transversal para promover la reincorporación a largo plazo.</p> <p>2. 2.924 mujeres cuentan con asignación mensual, es decir, el 90% del total de las mujeres en proceso de reincorporación.</p> <p>3. 3.071 mujeres (94% del total de mujeres en proceso de reincorporación) se encuentran bancarizadas, lo que les permite el manejo directo de sus recursos.</p> <p>4. 2.766 mujeres vinculadas a proyectos productivos, individuales o colectivos, o en ruta de inclusión laboral, es decir, el 85% de las mujeres en proceso de reincorporación cuentan con oportunidades para el desarrollo de su autonomía económica.</p> <p>5. 1.055 mujeres en proceso de reincorporación vinculadas a 987 proyectos productivos individuales. El valor total desembolsado a las mujeres ha sido de \$8.436.070.404.</p> <p>6. 894 mujeres en proceso de reincorporación vinculadas en 89 proyectos productivos colectivos. El valor total desembolsado a las mujeres ha sido de \$7.152.000.000.</p> <p>7. 622 mujeres en proceso de reincorporación que han recibido asistencia técnica a proyectos productivos individuales, por un valor total de \$3.354.000.000.</p>
<p>Promover estrategias integrales para reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las</p>	<p>ARN SENA CPEM</p>	<p>1. En la vigencia de 2022, se trabajaron diferentes acciones que le apuntan directamente a reducir las barreras de las mujeres relacionadas con las labores del</p>

Acción	Entidad competente	Avance
labores del cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación.	ICBF Ministerio de Educación Nacional Ministerio del Trabajo Ministerio de Salud y Protección Social	<p>cuidado permitiendo el acceso efectivo a los demás componentes de la reincorporación. Por una parte, se empezó la construcción, aprobación y fase inicial del proyecto de cuidado integral de cuidado, financiado por el MPTF de la ONU. Este proyecto busca fortalecer 10 espacios de cuidado en diferentes antiguos Espacios Territoriales a lo largo del territorio nacional. Este proyecto busca la construcción de espacios físicos, así como la construcción e implementación de estrategias de cuidado comunitario. Adicional, como acción directa para la redistribución de las labores del cuidado, se implementó por primera vez un proceso de formación con hombres en reincorporación, Las escuelas de Masculinidades no Hegemónicas trabajaron la masculinidad atravesada por el conflicto armado, y se trabajó la deconstrucción de la masculinidad para la prevención de las Violencias Basadas en Género, la promoción de la participación y no discriminación de las mujeres y las personas de los sectores LGBTI, así como la garantía de los derechos sexuales y derechos reproductivos desde los proyectos de vida, sin reproducir estereotipos de género. Como eje transversal se trabajaron las responsabilidades en las labores del cuidado, no solo familiar sino comunitario y organizativo como forma de materializar la paz con equidad de género.</p> <p>2. 354 mujeres en reincorporación ubicadas fuera de los antiguos ETCR se encuentran vinculadas en programas habitacionales o registran propiedad de inmueble. De ellas, el 100% cuenta con vinculación a Cajas de Compensación Familiar, lo que impulsa la continuidad en la ruta de acceso a oferta para la adquisición de una vivienda propia.</p> <p>3. Las mujeres constituyen el 35% de las personas vinculadas en programas habitacionales, 10 puntos por encima del porcentaje que representan en la población en proceso de reincorporación.</p> <p>4. 240 mujeres en reincorporación ubicadas fuera de los antiguos ETCR han sido beneficiarias de subsidios de vivienda.</p>
Definir los lineamientos y orientaciones técnicas necesarias, con enfoque de género y diferencial para la flexibilización de la oferta educativa institucional.	ARN Ministerio de Educación Nacional	<p>1. Construcción de orientaciones técnicas desde el enfoque de género para la flexibilización de la oferta institucional. Para ello, se consolidó un documento con orientaciones para la inclusión y permanencia de mujeres y personas de los sectores LGBTI en procesos de educación</p> <p>2. Identificación de brechas de género para el acceso y permanencia a educación superior de la población en reincorporación. En la vigencia de 2022, se elaboró un instrumento de caracterización de la población en proceso de reincorporación que accedió a programas técnicos laborales, en el marco de los beneficios entregados con el Convenio 1650 de 2021 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. A través de este instrumento se</p>

Acción	Entidad competente	Avance
Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y monitoreo que incluyan variables de enfoque diferencial, étnico, discapacidad y género, plan de acción ARN. Adecuar herramientas de captura de información e indicadores con perspectiva de género para el proceso de Reincorporación.	ARN	<p>lograron identificar brechas de género relacionadas con la asistencia a los programas de formación.</p> <p>3. Acompañamiento en la Mesa de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional desde el equipo de género de la ARN.</p> <p>1. Se diseñaron indicadores e instrumentos de captura de información con enfoque de género: formatos de reporte de asistencia para entidades, formato reporte de actividades comunitarias, Instrumento línea base hoja de ruta.</p> <p>2. Se aplicó la matriz de evaluación de proyectos productivos, con 3 indicadores diferenciales para evaluar la incorporación del enfoque de género en los proyectos productivos colectivos.</p> <p>3. Elaboración del documento borrador del protocolo para inclusión del enfoque de género en los planes programas y convenios que se desarrollen en el marco de la reincorporación, con orientaciones en todas las fases de los mismos.</p> <p>4. Se apoyó la construcción de un protocolo para la vinculación y participación de las mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa en las actividades de asistencia técnica a proyectos productivos individuales, en el marco del Convenio 1650 de 2021 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p>

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (ARN, 2023d).

Tabla 98. Eje 4. Condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

Acción	Entidad competente	Avance
Desarrollar estrategias en torno a la promoción y prevención en derechos sexuales y reproductivos para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.	ARN Ministerio de Salud y Protección Social CPEM	<p>1. Con el objetivo de brindar herramientas que contribuyan a fortalecer el reconocimiento y promoción de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres ex integrantes de las FARC-EP, se adelantaron en el año 2022, las siguientes actividades, en el marco de un contrato entre la ARN y la Fundación Alberto Merani:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructuración de las brigadas y/o jornadas de salud sexual y reproductiva, con los componentes de prevención y atención. - Diseño conceptual y metodológico de las escuelas territoriales sobre sexualidades conscientes y vidas libres de violencias y proceso de articulación territorial y desarrollo del Protocolo para la interlocución territorial. - Implementación de las Escuelas Territoriales en Sexualidades Conscientes y Vidas Libres De Violencias que iniciaron en el mes de julio de 2022 y que se llevaron a cabo en los municipios de Pitalito, Mesetas, Mutatá, Becuarandó, San José de León, Planadas, El Doncello,

Acción	Entidad competente	Avance
		<p>Los Palmitos, Soacha, Granada, Puerto Asís, Rioblanco, Apartadó, Popayán y Quibdó. En total, se logró convocar a 303 participantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación de las Escuelas Territoriales sobre Masculinidades No hegemónicas que iniciaron en el mes de julio de 2022. - Implementación de las brigadas salud sexual y reproductiva en 14 territorios con implantes subdérmicos insertados y DIU insertados. - Entrega de kits de autocuidado para las mujeres, que incluyeron prueba de embarazo, juego de cuidado y afectos, toallas de tela, bolsa para agua caliente y aceites para masajes. - Diseño conceptual y metodológico de las escuelas territoriales sobre sexualidades conscientes y vidas libres de violencias para jornadas de transferencias a funcionarias/os en los territorios priorizados. <p>2. 3.221 mujeres se encuentran afiliadas y en estado activo al sistema de salud, es decir el 99% de las mujeres de reincorporación.</p>
<p>Diseñar un programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico para atender las necesidades de exintegrantes de FARC-EP y sus familias</p>	<p>ARN CNR</p>	<p>1. 3.045 mujeres con acompañamiento psicosocial en su proceso de reincorporación, el 93% del total de mujeres en proceso de reincorporación.</p> <p>2. Se diseñó el “Programa de acompañamiento psicosocial con enfoque de género, derechos de las mujeres, territorial y étnico”, el cual fue construido por el equipo psicosocial con los aportes del Equipo de Enfoque Diferencial y de Género, y de la UTR, de la ARN, para la transversalización del enfoque de género y el enfoque étnico. Las disposiciones de este programa se están usando como insumo para el diseño del Programa de Reincorporación Integral, el cual contará con una fase de aprobación posterior en el Consejo Nacional de Reincorporación.</p>
<p>Implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP, atendiendo sus particularidades y riesgos diferenciales</p>	<p>ARN CPEC CNR</p>	<p>1. Se realizó la articulación con las entidades encargadas de recepcionar, evaluar e implementar la gestión correspondiente a las situaciones de riesgo de las mujeres exintegrantes FARC (el Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación del Riesgo y Recomendación de la Unidad Nacional de Protección), con el fin de incluir el enfoque de género en el estudio de los casos de riesgo y en los procesos del Subcomité Técnico de Casos para la valoración y otorgamiento de las medidas de protección.</p> <p>2. Se articuló con el Ministerio del Interior y otras instancias competentes, para el desarrollo de campañas de información sobre las rutas y protocolos de prevención en el marco de la estrategia de seguridad a mujeres exintegrantes de las FARC-EP.</p> <p>3. En articulación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se llevó a cabo la construcción de unas piezas gráficas y materiales para una caja de herramientas dirigido a mujeres en proceso de reincorporación y los facilitadores, que cubre los</p>

Acción	Entidad competente	Avance
<p>Promover el acceso y permanencia de las mujeres exintegrantes de FARC-EP a la educación básica primaria, secundaria, y formación para el trabajo o educación superior, generando condiciones para favorecer el acceso a las madres con hijos e hijas a cargo y jefas de hogar.</p>	<p>ARN Ministerio de Educación SENA</p>	<p>siguientes temas: 1) Identificación de los riesgos diferenciales, 2) Competencias, protocolos y rutas institucionales en materia de prevención, protección, atención y acceso a la justicia, 3) Mitigación de riesgos diferenciales, prevención y protección en un contexto transicional y 4) El papel de la mujer en la construcción de la paz en el territorio y su presencia en escenarios de toma de decisiones. Adicionalmente, se llevó a cabo una jornada de pilotaje de la caja de herramientas en seguridad y protección junto con mujeres en proceso de reincorporación y facilitadores.</p> <p>4. Se apoyó la elaboración del documento con la estrategia de seguridad y protección a mujeres exintegrantes de las FARC-EP, el cual contó con el apoyo de la Embajada de Noruega y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.</p> <p>- En el año 2022, se logró el 52.6% de vinculación de mujeres a formación académica y formación para el trabajo. Es decir, 1.309 mujeres con hijos y jefas de hogar ex integrantes de FARC – EP (sobre un total de 2.488 mujeres activas en el proceso de reincorporación identificadas como jefas de hogar y con hijos).</p> <p>- 493 mujeres se encuentran vinculadas exclusivamente a formación académica de la siguiente forma: 29 en básica primaria, 180 en básica secundaria, 227 en media y 57 en educación superior.</p> <p>- En formación para el trabajo exclusivamente se encuentran vinculadas 593 mujeres, de las cuales 349 accedieron a formación complementaria, 20 mujeres a nivel auxiliar, 38 mujeres a nivel operario y 186 mujeres se han vinculado a nivel técnico laboral.</p> <p>- 223 mujeres se encuentran vinculadas simultáneamente a programas de formación académica y formación para el trabajo: 9 en básica primaria y formación complementaria, 53 en básica secundaria (45 en formación complementaria, 3 en nivel auxiliar, 4 en nivel operario y 1 en técnico laboral), 144 en media (97 en formación complementaria, 5 en auxiliar, 16 en operario y 26 en nivel técnico laboral) y 17 en educación superior (14 en formación complementaria y 3 en técnico laboral).</p> <p>- En la vigencia de 2022 se superó en un 12.6% la meta anual establecida de un 40% de mujeres vinculadas a gracias a los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano y a la educación formal a través del Modelo Educativo de la UNAD con la estrategia "Maestro Itinerante", el Modelo Educativo Flexible "Tejiendo Saberes", el proyecto "Arando la Educación" y a la Educación Superior a través del Fondo de administración de recursos ICETEX</p>
<p>Implementar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de</p>	<p>ARN Ministerio del Interior</p>	<p>1. Se diseñó la estrategia de atención diferencial de las personas de los sectores LGBTI en proceso de reincorporación, a partir de las necesidades e intereses identificados en los diagnósticos participativos elaborados</p>

Acción	Entidad competente	Avance
<p>las personas LGBTI exintegrantes de las FARC-EP.</p>		<p>en 2021 en el marco del contrato 1557-2021, y que responde a la acción estratégica de la política pública LGBTI. Las iniciativas desarrolladas para el fortalecimiento de capacidades de personas de los sectores LGBTI en reincorporación fueron: 1. Medellín: Experiencia para la educación y transformación del sentir social de las personas habitantes del barrio Bello Oriente de la ciudad de Medellín frente a las personas LGBTI. 2. Bogotá: Semillas por la vida y la memoria. 3. Cali: Jornada pedagógico-cultural para la inclusión. 4. Villavicencio: Jornada pedagógico-cultural para la inclusión. 5. Puerto Asís: Construyendo espacios de juego e inclusión: Territorio de colores. 6. San José del Guaviare: Feria artesanal por la inclusión y la diversidad. 7. San Agustín: iniciativa de participación comunitaria para la inclusión y resistencia a la violencia de género ¡al parque! 8. Apartadó: Promoción de cultura libre de discriminación. Agencia para la Reincorporación y la Normalización Código Postal 110221 Página 168 de 259 Bogotá D.C., Carrera 9 No. 11-66 PBX: 601 443 00 20. www.reincorporacion.gov.co</p> <p>2. Se desarrolló la metodología de las escuelas territoriales en sexualidades consientes para una vida libre de violencias e identificación de 8 iniciativas territoriales que promuevan la no discriminación de las personas de los sectores LGBTI para su posterior fortalecimiento.</p> <p>3. Se elaboró un diagnóstico para la identificación y/o construcción de las iniciativas que busquen desarrollar estrategias que protejan, garanticen y eviten la vulneración de los derechos de las personas LGBTI, la prevención, atención y sanción de las violencias, y el acceso y permanencia de las mujeres a la educación.</p>
<p>Promover estrategias para la prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres exintegrantes de las FARC-EP.</p>	<p>ARN CPEM ICBF CNR Ministerio de Salud y Proyección Social Fiscalía General de la Nación</p>	<p>1. En el marco del contrato 1332 de 2022 con la Fundación Alberto Merani, se desarrollaron las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de las metodologías a implementar en las Escuelas Territoriales en sexualidades consientes y vidas libres de violencias. - Construcción de un protocolo para la interlocución territorial. - Diseño de una Caja de Herramientas Metodológicas para abordar los temas de prevención, atención y sanción de las violencias basadas en género. Esta caja de herramientas fue diagramada e impresa. - Se implementaron las Escuelas de masculinidades no hegemónicas - Se implementaron jornadas de transferencia de capacidades para la eliminación de VBG a funcionarias/os de los territorios priorizados.

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ARN, (2023d).

En cuanto al indicador 1.7 del CONPES 3931 “Promover estrategias que fortalezcan capacidades en formación y sensibilización en enfoque de género y nuevas masculinidades en las entidades del Estado involucradas en el Proceso de Reincorporación, la ARN informó que éste mide el diseño y la implementación de acuerdo con las fases de las estrategias.

En tal sentido, la ARN afirmó que las fases del diseño de las estrategias se realizan durante los primeros dos trimestres de la vigencia, y las fases de la implementación durante el segundo semestre de cada vigencia, logrando a la fecha el cumplimiento del 100 % de la meta; e igualmente que, durante la vigencia 2022, se ha capacitado en estos temas a 315 servidores (240 mujeres y 75 hombres), en 15 jornadas. Adicionalmente, emplearon las siguientes estrategias de difusión y formación para sensibilizar a los funcionarios:

“I) Entrenamiento presencial en procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y Género en articulación con la Agencia de Cooperación sueca Folke Bernadotte Academy (FBA), para la actualización de los estándares de atención en el proceso de reincorporación.

II) Entrenamiento presencial para la apropiación del Enfoque Interseccional en los procesos misionales de la ARN, en el marco del Encuentro Misional liderado por el Grupo de Articulación Territorial de la entidad.

III) Entrenamiento virtual en Enfoque de Género y Reincorporación con las entidades del municipio de Manaure y del departamento del Cesar. Para el año 2022.

IV) Construcción de una caja de herramientas metodológicas sobre el enfoque de género en la reincorporación, en el marco del Contrato No. 1132 – 2022, así como también

V) Publicación del documento interno “Orientaciones para la transversalización del enfoque de género en el proceso de reincorporación” (ARN, 2023d).

En la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la ARN reportó 160 sesiones realizadas, teniendo como base de trabajo cinco líneas estratégicas: I) territorialización de las acciones de género del CONPES 3931; II) entrenamiento y sensibilización a entidades del nivel nacional y territorial; III) articulación interinstitucional; IV) transversalización; V) seguimiento e impulso de las acciones de género del CONPES 3931; que permitieron avanzar en el cumplimiento de los indicadores.

En el marco de la incidencia en la política por parte de las mujeres en proceso de reincorporación, con impacto en asuntos públicos, la construcción de paz y la promoción de agenda de mujeres, se han desarrollado acciones con enfoque de género, que están encaminadas a implementar ejercicios para garantizarles los derechos humanos y su participación activa, en estrecha articulación con los puntos 2.11 y 2.4 del CONPES 3931 de 2018. Es así que, en el marco del Convenio 1193 de 2021 suscrito entre la ARN y el Fondo de las Naciones Unidas para las Poblaciones (UNFPA), en la vigencia 2022 se realizaron las siguientes acciones:

I) Se estableció como meta impactar positivamente a 360 mujeres en proceso de reincorporación y de las comunidades asentadas en 12 municipios del país: Medellín y Yondó (Antioquia), Santander de Quilichao y Patía (Cauca), Villavicencio y Granada (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), Carmen del Darién (Chocó), Villa Garzón (Putumayo), Manaure (Cesar), Florencia (Caquetá) y Arauquita (Arauca).

II) Se conformó una Mesa de Apoyo Técnico en la que participan la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio del Interior, la Dirección de Participación y posteriormente, se unió la Segunda Misión de Verificación de la ONU, con el fin de lograr una articulación interinstitucional para el apalancamiento de actividades que contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía activa de las mujeres firmantes de paz.

III) Se fortalecieron 10 escenarios de formación y participación para la reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y ejercicios de no repetición, espacios que contribuyeron a mecanismos de ciudadanía activa de las mujeres firmantes de paz.

IV) Se llevaron a cabo ejercicios participativos para la definición de las iniciativas comunitarias de las mujeres de la comunidad y las mujeres en proceso de reincorporación en los territorios focalizados, así como para la definición del proceso formativo orientado al fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía activa y el proceso de fortalecimiento de agendas.

V) Se desarrolló la Escuela de Formación Política con Enfoque de Género, en ciudadanía, comunicación y democracia, compuesta por cuatro Módulos de Formación y una Sesión Preliminar. Los módulos desarrollados fueron: Módulo I: Ciudadanía, Derechos y Democracia para las mujeres y diversidades. Módulo II: Derecho a la Paz, Acuerdos y Construcción de Paz. Módulo III: Participación, Ciudadanía e Incidencia efectiva. Módulo IV: Agenciando Ciudadanías” (ARN, 2023d).

Familia.

En adición a lo expuesto en el Punto 3 sobre la estrategia a familiares que implementan el ICBF y la ARN, y a las órdenes impartidas por la JEP en los Autos SAR 067 de 2021 y 1057 de 2022 de la JEP, que tratan sobre el pago de la renta básica a los hijos e hijas de los firmantes víctimas de homicidio, la cobertura con un auxilio funerario y la debida orientación para que las viudas puedan conseguir el certificado de defunción que les permite acceder a estos beneficios, se tiene lo siguiente:

- Se ha dispuesto un conjunto de acciones con la finalidad de divulgar y contactar a las familias de fallecidos para la socialización de la estrategia de acompañamiento a familiares, a sus funcionarios⁴⁴⁴, así como a los de las entidades del orden nacional y territorial; y la orientación a los beneficiarios de la renta básica, y de los seguros de vida y exequial.
- A 31 de marzo de 2023, se han recibido 142 reclamaciones para seguro de vida y auxilio funerario, de las cuales 99 fueron pagadas por seguro de vida y dos de auxilio funerario, 24 objetadas, y cuatro siniestros fueron ocurridos dentro de la cobertura, pero no se pagaron porque se constituyó la prescripción de la acción conforme al artículo 1081 del Código de Comercio, cinco hechos victimizantes ocurrieron fuera de la cobertura de la póliza, y ocho tienen pendiente la entrega de documentos. Se han solicitado 25 servicios del plan exequial⁴⁴⁵, de los cuales 21 fueron atendidos y cuatro no, debido a que la familia tomó el servicio con otras funerarias que no están incluidas en el contrato suscrito entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y COORSERPARK SAS.
- Se expidió la Resolución 1273 de 2022⁴⁴⁶, la cual establece el acceso al ingreso básico mensual para los hijos e hijas menores de edad legalmente reconocidos

⁴⁴⁴ Mediante mensajes de texto a celular, publicación en la website y redes sociales de la ARN, y publicación en la cartelera de sus sedes a nivel nacional.

⁴⁴⁵ Trámites legales y notariales; b) Preparación, tratamiento y preservación del cuerpo; c) Ataúd y carroza fúnebre; d) Sala de velación (mínimo 12 horas de velación para mínimo 20 personas); e) Cafetería; f) Arreglo floral; g) Carteles y cintas impresas; h) Oficios religiosos (cualquier religión); i) Transporte de acompañantes, desde el lugar en el cual se presten los servicios funerarios, hasta el lugar de inhumación/cremación (servicio de transporte colectivo para mínimo 20 personas); k) Inhumación o cremación: inhumación (bóveda o lote) con un tiempo de alquiler de mínimo cuatro (4) años o cremación (urna para cenizas).

⁴⁴⁶ *“Por la cual se ordena el desembolso de ingreso básico señalado por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad de Agencia para la Reincorporación y la Normalización la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el Auto SAR -AT 067 del 11 de noviembre de 2021 en favor de los hijos e hijas de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación asesinado”.*

de exintegrantes FARC-EP, que corresponde al 90 % de SMMLV (ARN, 2022d). Sin embargo, no se reportó información de cuántas personas recibieron la renta básica ordenada por la JEP a los hijos e hijas de los firmantes víctimas de homicidio. El último reporte con que se cuenta es a septiembre de 2022, en el cual se informó que se han efectuado tres desembolsos así: primer desembolso a 67 familias, segundo desembolso a 48 familias, y el tercer desembolso a 7 familias (ARN, 2022a). Sin embargo, relacionó las actividades que adelantan para dar cumplimiento a la orden judicial en mención, como la identificación mensual de los posibles beneficiarios, verificación de cumplimiento de requisitos, orientación a familiares sobrevivientes, entre otros (ARN, 2023d).

De lo anterior se desprende que, si bien la ARN ha realizado gestiones para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la JEP, existe un rezago importante en la atención a los familiares de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio, teniendo en cuenta que se informó que “[d]el total de 640 fallecidos del Proceso de Reincorporación, 392 fueron víctimas de Homicidio. Se ha logrado vincular a la estrategia 149 grupos familiares de 138 personas fallecidas, que han aceptado ingresar a la estrategia y se encuentran registrados en el Sistema de Información de Reincorporación y Reintegración -SIRR.”. En consecuencia, se espera que la ARN mejore la aplicación de la estrategia en mención.

Así mismo, la Procuraduría recibió de Luz Marina Giraldo, líder de la Fundación Sin Olvidos, que aboga por los derechos de las viudas de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio, y delegada del Consejo Nacional de Reincorporación componente Comunes (CNR-Comunes), información sobre las dificultades para obtener los beneficios mencionados en precedencia, por la falta de capacitación de los funcionarios de la ARN, pues les han indicado que deben conseguir el certificado de defunción, lo cual es una barrera para ello, debido a que les obliga a regresar al territorio donde ocurrieron los hechos victimizantes, poniendo en riesgo su vida.

En vista de lo anterior, la Procuraduría procedió a convocar a la ARN, a la Fiscalía General de la Nación (FGN), al Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el acompañamiento de la Segunda Misión de Verificación de las Naciones Unidas (MVONU), a varias reuniones en las que se puso de presente la comentada situación, en la que las entidades, en el marco de sus competencias, se comprometieron a agilizar los trámites pertinentes para la expedición del certificado de defunción, a fin de evitar que se revictimice a los familiares sobrevivientes, para lo cual dispusieron funcionarios que serán los enlaces para tal fin.

La ARN informó que, para fortalecer la atención brindada a los familiares sobrevivientes, han socializado los lineamientos a su personal en los Grupos

Territoriales para la comunicación con la FGN el INML para la gestión de los trámites del acta de defunción; se ha orientado a los beneficiarios con apoyo jurídico sobre los trámites que deben adelantar para la consecución del acta de defunción, de la filiación que deben demostrar y la socialización de los datos de contacto con las entidades mencionadas. (ARN, 2022c).

También se articuló con la FGN para facilitar el acceso a la justicia, orientando a las familias de las víctimas, por ejemplo, sobre los casos de tres personas en reincorporación que fueron asesinadas en el exterior, logrando identificar que dos de ellas ya cuentan con el certificado de defunción expedido por la autoridad competente de Venezuela, y en otros casos a nivel nacional, han logrado obtener el certificado de defunción.

Igualmente, se solicitó a la JEP que considerara incluir en los beneficios no solo a los hijos e hijas de las personas en proceso de reincorporación víctimas de homicidio, sino a las viudas, incluso también por muerte no violenta y por la desaparición forzada, teniendo en cuenta el contexto y las dinámicas de la violencia. Sin embargo, como quiera que se estaba frente a decisiones que ya habían hecho tránsito a cosa juzgada, se procedió a instar a la ARN a considerar esta solicitud que nace de la situación que afligen a las compañeras de las víctimas directas, entidad que lo sometió a consideración en la sesión 141 del CNR llevada a cabo el 9 de febrero de 2023, en la que quedó el compromiso de analizar jurídicamente la viabilidad de ampliar la cobertura de la renta básica y la asignación mensual.

Así las cosas, la Procuraduría resalta que la ARN haya acogido esta propuesta, puesto que es difícil la situación que padecen las viudas y los hijos e hijas de las personas en proceso de reincorporación que mueren no solo como víctimas de homicidio, sino también de las que han fallecido por causas naturales, y de las que han desaparecido forzosamente. Por lo tanto, se espera que, en el transcurso de la vigencia 2023, esta posibilidad sea un hecho concreto que se materialice en el espíritu de la implementación del Acuerdo de Paz con enfoque de género.

Por su parte, el ICBF informó que la JEP, en Auto SAR AI 067 de 2021, le ordenó: I) con el apoyo de la ARN, presentar una estrategia y un plan de acompañamiento a las familias de las personas en proceso de reincorporación que han tenido que abandonar el AETCR, así como de las que fueron víctimas de homicidio; y, II) informar la situación de escolaridad de los hijos e hijas de la población en reincorporación; a lo que dicha jurisdicción en Auto SAR AI 076 del 23 de diciembre de 2021, encontró que la entidad les había dado cumplimiento (ICBF, 2023a).

En adición detalló las gestiones que ha venido realizando en el desarrollo de las mencionadas órdenes:

Frente a la estrategia de acompañamiento a los familiares, se realizaron varios espacios con la ARN -entidad líder de la estrategia-, donde se identificó la necesidad de activar rutas para la protección de los derechos de los menores de edad hasta que estos sean restablecidos. Para lo anterior, han intercambiado información de 29 familias que se encuentran en la situación objeto de la atención, desplegando las acciones pertinentes a través de sus oficinas regionales. La Procuraduría observa que no se reportó el resultado de la gestión reportada, por lo que se llama la atención al ICBF para que los presente, acompañada con la información que dé cuenta de la situación actual de cada una de ellas.

En cuanto a la implementación de las acciones para la protección de los menores de edad, informó que, de los 16 casos identificados por la ARN para iniciar procesos de filiación, no se tuvo contacto con 14 de ellos, lo cual refleja una baja efectividad en la ejecución de la estrategia, por lo que se requiere de ambas entidades su reformulación para que se puedan obtener resultados positivos.

Por otro lado, informó que, durante la vigencia 2022, identificaron 2.510 niños, niñas y adolescentes hijos de las personas en proceso de reincorporación, quienes fueron atendidos en alguno de los programas, estrategia, servicio o modalidad de prevención, promoción, o protección de la entidad, que se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 99. Atención de hijos/hijas de personas en proceso de reincorporación durante la vigencia 2022

Servicios	Municipio
Primera infancia	2037
Infancia	172
Adolescencia y Juventud	158
Familias y Comunidades	84
Nutrición	59
Restablecimiento de derechos en protección ⁴⁴⁷	170

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de ICBF, (2023a).

Adicionalmente, se continuó con la implementación del programa Lugares para la Paz (LuPaz), que ofrece orientaciones técnicas y metodológicas para la prestación del servicio educativo de la primera infancia de las hijas e hijos de las

⁴⁴⁷ Las cifras se cruzan con el restablecimiento de derechos.

personas en proceso de reincorporación, concretamente de la política de Cero a Siempre.

Durante la vigencia 2023, se implementó en la modalidad propia e intercultural en los AETCR Miravalle (Caquetá) con 164 cupos, La Fila y El Oso (Tolima) con 120 cupos cada uno, San José de Oriente (Cesar), Ponedores (La Guajira), Filipinas (Arauca) y La Variante (Nariño) con 50 cupos cada uno.

Comunitario

La ARN informó que, dentro de la construcción del Programa de Reincorporación Integral (PRI), ha desarrollado diferentes espacios para el diseño e implementación del componente de la reincorporación comunitaria, como las Acciones Comunitarias con Enfoque de Género, que implican su participación activa en las actividades y proyectos, la definición de agendas, su formación, y se espera fortalecer ejercicios comunitarios de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y no repetición en 16 municipios del país (ARN, 2023d).

El enfoque de género se ha materializado mediante la participación activa de las mujeres en diferentes instancias en las decisiones que les interesan, con el fin de potenciar las capacidades como lideresas, mediante el aprendizaje teórico-práctico, que se enfoca en la dinamización de herramientas para la construcción de agendas colectivas y planes de incidencia, y en la generación de nuevos liderazgos con el apalancamiento de la reincorporación social y económica.

El balance de la articulación entre la ARN y el Fondo Multidonante de las acciones de género en la implementación de las iniciativas comunitarias se circunscribió a partir de la implementación de 3 líneas de acción, que permitieron el desarrollo de 20 iniciativas en igual número de municipios; que se dividieron de la siguiente forma:

“I) Línea temática 1. iniciativas que promuevan el trabajo conjunto entre exintegrantes de la FARC-EP y otros miembros de la comunidad en escenarios de reincorporación con enfoque diferencial y de género.

II) Línea temática 2. Iniciativas de Fortalecimiento de entornos protectores para niños, niñas, adolescentes y jóvenes en escenarios de reincorporación con enfoque diferencial y de género.

III) Línea temática 3. Proyectos orientados al Fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía que contribuyan a prevenir la estigmatización y/o victimización de excombatientes con enfoque de género” (ARN, 2023d).

De las acciones implementadas, se logró la articulación con las organizaciones, en la cual brindaron acompañamiento e intercambiaron información para la ejecución de unos planes de trabajo que permitieron identificar algunas situaciones que fortalecen los mecanismos de comunicación entre las organizaciones; y el MPTF invirtió USD 1,9 millones de dólares, es decir, aproximadamente USD 100.000 para cada una de las iniciativas.

Frente a las acciones para la autonomía económica de las mujeres firmantes de la paz y personas con OSIGD, la ARN indicó que, a 31 de marzo del 2023, se han beneficiado 2.689 mujeres y 7.718 hombres; de las cuales, según su orientación OSIGD se encuentra lo siguiente: 9.862 son heterosexuales, 23 bisexuales; 35 se identifican con la homosexual; y 487 no tiene información al respecto.

Si bien, existen espacios de participación para las mujeres firmantes de paz, como la Mesa técnica de Género en el CNR, es necesario que ellas tengan un mayor empoderamiento en la toma de decisiones frente a su reincorporación integral diferenciada.

Garantías de seguridad

En términos de género, el PMI incluyó tres indicadores relacionados con garantías de seguridad. El indicador “SISEP con medidas especiales para las mujeres” (B.G.1) finaliza su vigencia en 2026, no obstante, no tiene reporte desde 2021, por lo que la Procuraduría alerta sobre la importancia de que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz actualice el reporte. En todo caso, la UIAFP informó que se acordó solicitar al DNP que este y otros indicadores de género queden a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (UIAFP, 2023b).

El indicador “Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado” (C.G.1) tuvo vigencia de 2017 a 2022, sin embargo, el SIPO registra que el Ministerio del Interior nunca hizo reporte cuantitativo ni cualitativo. Este Órgano de Control requirió sobre las razones de la ausencia del reporte, ante lo cual el MinInterior indicó que está finalizando el proceso de recolección de información para el cargue masivo de los avances, en consideración a que, a juicio del Ministerio, este indicador se cumple con los informes anuales de avance del Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, generado por la secretaría técnica a cargo de la Dirección de Derechos Humanos (MinInterior, 2023c).

Adicionalmente, el MinInterior reporta que, con el fin de garantizar la materialización del enfoque de género en el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, tal como lo

establece el Artículo 2.4.1.8 Numeral 3 del Decreto 668 de 2018, se han realizado las siguientes acciones (MinInterior, 2023c):

1. Se ha implementado la discriminación positiva en los criterios de priorización a las organizaciones y comunidades rurales que pretendan ingresar al programa integral de seguridad y protección.
2. Se ha incorporado a los instrumentos metodológicos y materiales pedagógicos de la caja de herramientas del programa, el enfoque de género.
3. Se realiza la inclusión del enfoque de género en el acompañamiento a organizaciones mixtas, a través de la focalización de recursos financieros y humanos a organizaciones de mujeres y LGBTIQ+
4. Se procura que en la construcción de los Planes Integrales de Prevención -PIP- se den la inclusión del enfoque de género en todos sus componentes.

Si bien la Procuraduría resalta la realización de las anteriores acciones, alerta sobre la importancia de reportar resultados cuantificables más allá de la gestión de las entidades.

El indicador “Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado”, a cargo de la Defensoría del Pueblo, tuvo un cumplimiento del 100 % en 2022. Durante dicha vigencia, se presentaron 25 alertas con recomendaciones que incluyen el enfoque de género. Para el primer trimestre de 2023, se reportan 5 alertas tempranas, todas de tipo estructural, dirigidas a 7 departamento y 24 municipios. Si bien no se aclara cuántas presentaron recomendaciones con enfoque de género, sí se señala que las alertas generadas evidencian amenazas a mujeres y personas con orientación sexual e identidad de género diversa ocasionadas por grupos armados en razón de control territorial o expansión de sus operaciones, presentándose estos escenarios de riesgos, sobre todo, en los departamentos de Risaralda, Guainía, Cauca, Nariño, Putumayo y Arauca.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo reportó que el 16 % de las alertas tempranas emitidas durante el periodo comprendido entre los años 2018 y 2023 han advertido sobre posibles riesgos para la población con OSIGD (Defensoría del Pueblo, 2023c).

Este Órgano de Control consultó al MinInterior sobre cómo se abordan las alertas específicas que visibilizan riesgo para mujeres y personas con OSIGD en el marco de la CIPRAT. En la respuesta, se señaló que se han identificados 20 alertas tempranas donde se relacionan riesgos a la población con OSIGD, las cuales contienen 97 recomendaciones específicas a entidades del orden nacional y territorial (MinInterior, 2023c). En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo precisó

que hace seguimiento a los planes de trabajo o acciones que son presentados por las entidades, realizando un informe analítico sobre el impacto del despliegue, el cual se remite al Ministerio del Interior y es publicado en el visor de Alertas Tempranas (Defensoría del Pueblo, 2023c).

Por otro lado, también está la acción 4.26 del Documento CONPES 3931 de 2018, referida a implementar estrategias de seguridad y protección para las mujeres exintegrantes de las FARC-EP. Al respecto, la ARN reportó, entre otras, las siguientes gestiones (ARN, 2023d):

1. En el marco del Proyecto "Transformación Territorial para el ejercicio libre y seguro de los liderazgos, la defensa de los Derechos Humanos y los procesos de reincorporación", financiado por el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas y ejecutado por PNUD Y UNODC, se construyó una caja de herramientas híbridas en seguridad y protección para mujeres en proceso de reincorporación. Sin embargo, no se tiene conocimiento sobre los resultados del proceso de socialización de dicha caja de herramientas.
2. Desde la Subcomisión de Casos se han adelantado gestiones de articulación con el GRAER de la Unidad Nacional de Protección, con el fin de que se incorpore el enfoque de género en el estudio de los casos de riesgo y evaluación del riesgo.
3. A través de un convenio con el PNUD y la Embajada de Noruega, se llevaron a cabo unos pilotos territoriales de autoprotección y autocuidado. Para ello, se contrataron dos profesionales especialistas en género, quienes se encuentran actualizando la herramienta de percepción de riesgo en seguridad para mujeres y llevando a cabo la construcción del documento de la estrategia de seguridad y protección para mujeres exintegrantes de las FARC-EP.

Solución al problema de las Drogas Ilícitas

Indicadores PMI Punto 4

Este punto contiene el 24 % de los indicadores del PMI (13 indicadores temáticos) y, a la fecha, en el SIPO registra un cumplimiento general del 75,5 %. Las entidades responsables de la implementación de estos indicadores son la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE), el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud), y el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia).

Contexto: Las mujeres y personas con OSIGD en el Punto 4 sobre la solución al problema de drogas ilícitas.

El Punto 4 del Acuerdo de Paz integra una serie de nuevas políticas orientadas a solucionar los problemas relacionados con la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, incorporando, entre otros, el enfoque de género.

En ese sentido, el PNIS debe asegurar la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, así como su formación para prevenir la violencia de género asociada a las drogas. En esa línea, el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas debe integrar el enfoque de género, teniendo en cuenta la relación entre el consumo de drogas ilícitas y la violencia contra la mujer, especialmente con la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. También se contempla la necesidad de erradicar y superar los estereotipos relacionados con el narcotráfico que incitan la violencia de género.

A continuación, se presenta un balance de la incorporación del enfoque de género mediante la ejecución de cada uno de los indicadores de los subpuntos del Punto 4: el 4.1 de programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, el 4.2 de programas de prevención del consumo y salud pública, y el 4.3 de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

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

Las mujeres representan el 36,1 % de los beneficiarios del PNIS, siendo un total de 35.843 titulares, desagregadas así: 24.557 cultivadoras, 6.111 no cultivadoras y 5.175 recolectoras. El 14,3 % del total han sido retiradas lo cual representa 1.3 p. p más que los hombres retirados, e implica que 30.016 continúan activas, 593 están en ingreso y 79 están suspendidas (DSCI, 2023b).

En cuanto a la ejecución del PAI Familiar, se observa que el 92 % de las mujeres beneficiarias han recibido algún pago de AAI, siendo 1,3 p. p menos que los hombres. Asimismo, el 87,9 % de las mujeres han recibido la totalidad de pagos, siendo 0,8 p. p menos que los hombres. En relación con esto, se cuenta con el indicador “Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias” (D.G.11). En el SIPO se informa que, si bien ya finalizó la vigencia del indicador, este continúa en seguimiento porque sigue existiendo su atributo de medición, por lo que la Procuraduría alerta sobre la importancia de que la DSCI actualice el reporte del indicador, ya que no se realiza desde 2021.

En auto sostenimiento y seguridad alimentaria, el 82,7 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,4 p. p menos que los hombres, mientras que el 53,4 % de las mujeres tienen la totalidad de los recursos comprometidos, siendo 3.3 p. p más que los hombres.

En proyectos productivos de ciclo corto, el 83,7 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,7 p. p más que los hombres. En proyectos

productivos de ciclo largo, el 2,5 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,4 p. p menos que los hombres. En tal sentido, en el indicador “Porcentaje de proyectos productivos estructurados con visión a largo plazo con participación de las mujeres” (D.G.12), la DSCI reporta que, con corte a diciembre de 2022, un total de 689 mujeres titulares se encontraban implementando su proyecto de ciclo largo.

Frente a los recolectores, las mujeres representan el 30,5 % del total, con 5.175 titulares. De ellas, 3.692 continúan activas y de estas últimas, el 52,4 % tienen la totalidad de los pagos comprometidos (DSCI, 2023b). El indicador “Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados, vinculados a programas de empleo rural temporal” (D.G.5) ya finalizó su vigencia, sin embargo, en SIPO se informa que este continúa en seguimiento porque sigue existiendo su atributo de medición, por lo que la Procuraduría alerta sobre la importancia de que la DSCI actualice el reporte, ya que no se realiza desde 2021.

En todo caso, el balance del PAI Familiar permite observar que, en general, las mujeres tienen un rezago en comparación con los hombres, lo cual impone un reto al enfoque de género que el Acuerdo de Paz contempló para el PNIS.

Por otro lado, la Procuraduría solicitó a la DSCI la información para personas con OSIGD, ante lo cual la entidad informó que “el formulario de inscripción y vinculación al PNIS, no incluyó los atributos necesarios para identificar el género del titular de la familia; por tanto, a la fecha según la revisión documental interna no se cuenta con información que permita identificar personas titulares con orientación sexual o identidad de género diversa” (DSCI, 2023b). En ese sentido, si bien se cuenta con información sobre el sexo de los beneficiarios, es fundamental que la DSCI pueda adelantar en estrategias que garanticen la visibilización estadística de la población con OSIGD.

Ahora bien, vale la pena recordar que la DSCI expidió, mediante la Resolución 09 del 4 de abril de 2021, el Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, la elaboración, la implementación y el seguimiento del PNIS. Como parte de las acciones para la implementación del protocolo, la DSCI destaca la priorización de mujeres en la Ruta Única de Atención y Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en el departamento de Cauca, así como un proceso formativo para el fortalecimiento de los liderazgos PNIS⁴⁴⁸ en

⁴⁴⁸ El proceso formativo incluye dentro de sus componentes la formación en Habilidades socioemocionales y enfoque de género, Cultura de Derechos Humanos, Medidas Preventivas y activación de rutas en situaciones de riesgo (DSCI, 2023b).

Barrancabermeja, San Andrés de Tumaco y Cúcuta. La DSCI también informa la expedición de una Circular Administrativa para consolidar la participación activa y decisiva de las mujeres en las instancias de participación del PNIS (DSCI, 2023b).

La Procuraduría observa que la información presentada por la DSCI se refiere a indicadores de gestión, pero no da cuenta metódica de los resultados del protocolo. Por tanto, es importante que, a pesar de que el indicador “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados” (D.G.3) terminó su seguimiento en SIIPO en 2021, se siga ejecutando por parte de la DSCI, ya que garantiza la transparencia y el acceso a la información para los y las beneficiarias.

A propósito del indicador “Porcentaje de municipios priorizados con cobertura del Servicio Público de Empleo en zonas rurales, con acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, con énfasis en la vinculación laboral de las mujeres” (D.G.4) la UAESPE reporta en SIIPO que durante 2022 se atendieron 5 municipios, donde se registraron 884 mujeres y 738 hombres, se orientaron 257 mujeres y 319 hombres, se colocaron 30 mujeres y 57 hombres, y se remitieron 90 mujeres y 222 hombres. En el primer trimestre de 2023 se atendió un municipio, donde se registraron 44 hombres y 32 mujeres; no se orientaron hombres y se orientaron 2 mujeres; se lograron 9 colocaciones de hombres y 5 colocaciones de mujeres y, finalmente, se remitieron 31 hombres y 12 mujeres.

Frente a la participación de las mujeres en las instancias el Decreto 362 de 2018, se reporta la participación de 232 mujeres (28 %) y 594 hombres (72 %) registrados, entre delegados, delegadas y representantes de las comunidades, observándose aún una brecha muy grande, por lo que la Procuraduría alerta a la DSCI sobre la importancia de profundizar en la ejecución del protocolo de género y, en especial, el fortalecimiento de liderazgos femeninos al interior del programa y la estrategia de reconversión productiva. En todo caso, en el marco del indicador “Porcentaje de instancias de planeación, seguimiento y coordinación del PNIS con participación de las mujeres” (D.G.13), la DSCI reporta que, durante 2022, del total de instancias territoriales que sesionaron una o más veces en el año, el 90 % contó con delegación de mujeres.

Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.

En el marco del indicador “Número de estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI” (D.G.6), el MinSalud reporta que, durante la vigencia 2022, se implementaron 79 estrategias para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas en 18 departamentos; las acciones que destaca el ministerio son:

- Desarrollo de actividades colectivas enfocadas a la disminución del estigma
- Desarrollo de Capacidades a diferentes actores comunitarios
- Educación para la salud con Población LBGTBI
- Entrega de folletos informativos sobre consumo de sustancias psicoactivas y discriminación
- Material educativo con mensajes preventivo de rompimiento de estereotipos y de estigmatización especialmente para la población LGTBIQ+.

Para el primer trimestre de 2023 el MinSalud realizó una encuesta territorial con el fin de identificar las estrategias implementadas por cada departamento y en particular los actores del SGSSS, encontrando 103 estrategias para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género en 19 departamentos. Vale la pena señalar que, si bien se enuncian las estrategias, no se hace referencia de manera específica a la manera en la que se integra el enfoque de género; adicionalmente, el MinSalud como cabeza de sector y líder de la implementación del Punto 4.2, más allá de consultar por acciones auto reportadas, debe dar lineamientos estratégicos que permitan incorporar el enfoque en las acciones de las entidades territoriales y actores del SGSSS.

Frente al indicador “Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados” (D.G.7), el MinSalud reporta que ha avanzado en la construcción del Modelo Predictivo y Preventivo de la salud, con el fin de alinear el abordaje para las personas que consumen sustancias psicoactivas. De igual manera, se avanza en estructuración de un documento que pueda orientar las acciones del nivel comunitario, primer nivel de atención y atención especializada, para el tratamiento de las personas que consumen sustancias psicoactivas. Si bien es relevante la construcción del modelo, es imperativo que el MinSalud reporte de manera específica cómo se incorporará el enfoque de género en el mismo.

Por último, en el indicador “Porcentaje de personas que reciben tratamiento por consumo de sustancias ilícitas” (D.G.9), el MinSalud indica que, con corte al 30 de junio de 2022, se cuenta con 11.589 personas atendidas; de estas 2.410 fueron mujeres y 9.157 hombres. Al no contar con un reporte completo para la anualidad, no hay un porcentaje de avance del indicador, por lo que la Procuraduría alerta sobre la necesidad de que el MinSalud reporte la información actualizada en el SIIPO. Adicionalmente, el reporte solo incorpora la atención diferencial por sexo, no por género, y no informa sobre rutas específicas para personas con OSIGD, por lo que sería relevante que el ministerio reporte dicha información a pesar de que no esté contemplada en la ficha técnica del indicador.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

El Punto 4.3 solo cuenta con el indicador “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada” (D.G.10). Para este, el MinJusticia reporta que se cuenta con el estudio denominado “Análisis del consumo de sustancias psicoactivas con enfoque de género” (2022), realizado en el marco de convenio de asociación con la Universidad de la Salle.

Para 2023, el MinJusticia inició la planeación y preparación de las acciones que tendrán lugar como parte de la “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada”, con respecto al desarrollo de estudios en la vigencia 2023. Para ello, se cuenta con la metodología del "Estudio de caracterización de la situación de las mujeres y sus hogares en regiones productoras de coca con enfoque de derechos en departamentos priorizados (Antioquia, Córdoba, Nariño y Putumayo)".

Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

Indicadores PMI Punto 5

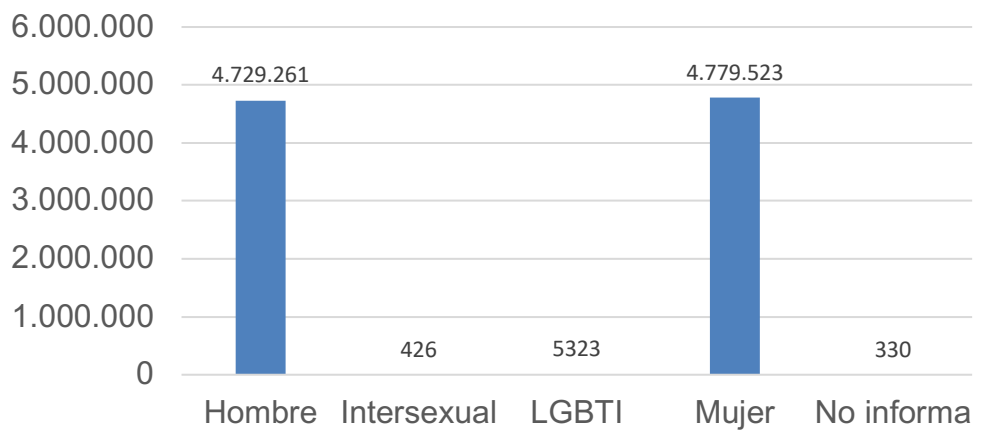
Este punto contiene el 6 % de los indicadores del PMI (tres indicadores temáticos) y, a la fecha, en el SIPO registra un cumplimiento general del 53 %. Las entidades responsables de la implementación de estos indicadores son la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud).

Sin embargo, el CONPES 4031 de 2021 es el instrumento de política pública que contiene la mayoría de las acciones para las mujeres víctimas del conflicto armado, en cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011).

Contexto: Brechas de género en las medidas de reparación para las víctimas del conflicto.

En Colombia, de acuerdo con los datos del Registro Único de Víctimas, hay 9.514.863 víctimas del conflicto armado, de las cuales el 49,704 % son hombres, el 0,004% son personas intersexuales, el 0,056% personas con OSIGD, el 50,232 % mujeres, y el 0,003% no informan, como se puede apreciar en la siguiente ilustración:

Gráfica 34. Discriminación por sexo e identidad de género de las víctimas del conflicto armado



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del RUV (2023).

La Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV) y la Corte Constitucional han alertado de manera reiterada que se siguen presentando rezagos en la reparación a las mujeres y las personas con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado. Como consecuencia, estos grupos poblacionales reportan niveles más altos de vulnerabilidad y pobreza.

A continuación, se presenta un análisis resumido del avance en la implementación de la política pública de víctimas para mujeres y personas con OSIGD, basado en el análisis del X Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Asimismo, en la sección de conclusiones y recomendaciones, se reiteran las ideas centrales que se presentaron en dicho informe.

Análisis del avance en la implementación de la política de víctimas para las mujeres y las personas con OSIGD

En el componente de retornos y reubicaciones, se ha observado una disminución en el acompañamiento de comunidades con enfoques territorial y de género. Además, se realizó una modificación en la ficha técnica del indicador E.G.3, donde las acciones con enfoque de género quedan definidas como acciones dirigidas a mujeres o población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. La Procuraduría advierte que esta definición es inadecuada, ya que no todas las acciones dirigidas a estas poblaciones pueden considerarse como acciones con enfoque de género.

En materia de atención psicosocial para las víctimas de violencia sexual y otros hechos victimizantes en el marco del conflicto armado, de manera reiterativa, en las sesiones del Subcomité de Enfoque Diferencial del SNARIV y en otras instancias

de participación, las representantes de las víctimas han alertado que la atención psicosocial prestada es limitada e inadecuada, lo que se traduce en acciones con daño y procesos de revictimización.

Adicionalmente, la CSMLV identificó una disminución en el número de mujeres víctimas que acceden a atención psicosocial, y que las metas anuales para el indicador E.G.2 del PMI son inconsistentes con el universo de mujeres víctimas.

La Procuraduría advierte que es urgente que el MinSalud y la UARIV fortalezcan la prestación de este servicio garantizando una atención sostenida en el tiempo con enfoque interseccional, en especial teniendo en cuenta que se va a abrir el macro caso 11 de la JEP, y que los procesos de declaración pueden afectar la salud mental y emocional de las víctimas.

En materia de generación de ingresos, la Procuraduría destaca las acciones de discriminación positiva implementadas para apoyar la autonomía económica de las mujeres víctimas del conflicto y para cerrar las brechas de género en la superación de la pobreza. Entre estas medidas sobresalen: la priorización de las mujeres en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo (SISE) y en actividades de emprendimiento, así como su vinculación a programas de fortalecimiento empresarial.

Sin embargo, se alerta que las metas establecidas en el CONPES 4031 para este componente no son coherentes con el universo de mujeres víctimas del conflicto armado, lo que ha resultado en una baja participación de esta población en estas medidas, y en avances mínimos en las cifras de superación de pobreza.

Además, los hombres acceden en mayor medida a líneas de crédito para el sector agropecuario y reciben créditos de mayor valor, y se evidencia una ausencia de registro y oferta diferenciada para las personas con OSIGD víctimas del conflicto armado en las estrategias de generación de ingresos.

Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)

El Programa Integral de Garantías para Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) fue adoptado mediante la Resolución 0845 de 2018 con el objetivo de “generar garantías para la protección de la vida e integridad de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos sociales y políticos y en su derecho a defender los derechos humanos, incorporando propuestas integrales de prevención, atención, protección y garantías de no repetición”.

Este programa ha sido el resultado de muchos años de trabajo por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, las cuales, a través de su lucha y

resistencia, hicieron visible el trabajado de liderazgo desarrollado en los territorios, pero también se ha reconocido por parte de la institucionalidad las condiciones en las que las lideresas y defensoras desarrollan su labor, en territorios y contextos donde prevalecen la desigualdad, las violencias basadas en género, las afectaciones y necesidades por escenarios de crisis humanitaria, el homicidio, la violencia sexual, altos índices de pobreza multidimensional y desempleo.

Las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos (DD. HH) han sido expuestas a contextos de violencia en el marco de la conflictividad armada que persiste en los territorios, donde grupos armados ilegales han generado dinámicas de amenaza que obstaculizan los procesos de denuncia, reclamación, restitución de derechos y la protección de personas y comunidades en riesgo.

La violencia contra mujeres lideresas y defensoras tiene un impacto sobre el tejido social y comunitario, pues las mujeres trabajan por la defensa de la vida, la libertad y la integridad, los derechos individuales y colectivos en sus comunidades. Entre el año 2016 y junio de 2022, de acuerdo con los datos recopilados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos⁴⁴⁹, se han registrado 130 homicidios de mujeres lideresas y defensoras, representando el 15 % del total de homicidios. Dichos hechos se han presentado en 24 departamentos, siendo Cauca, con 31 casos, el que presenta mayores registros de violencia contra mujeres lideresas.

De igual manera, la violencia ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres indígenas en Cauca (18), Nariño (5) y Chocó (4), siendo estos departamentos los más afectados por la ocurrencia de desplazamientos forzados, confinamientos, reclutamiento ilícito, amenazas generalizadas, entre otras violaciones a los derechos humanos. Entre 2017 y 2022, la Defensoría del Pueblo emitió 225 alertas tempranas⁴⁵⁰ en las que se advierten riesgos para mujeres, lideresas y defensoras.

Por tal razón, la Procuraduría, el pasado 8 de mayo de 2023, desarrolló y presentó un informe sobre el Plan de Acción del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) durante el periodo 2019-2022, el cual derivó en la realización de 14 recomendaciones, las cuales fueron socializadas al MinInterior. Sin embargo, a la

⁴⁴⁹ Plataforma Observa del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos. Módulo de Información de homicidios de líderes/as sociales y personas defensoras de derechos humanos.

⁴⁵⁰ <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/Alerta/Tablero>

fecha no se ha obtenido respuesta por parte del Ministerio, por lo que en la sección de recomendaciones del presente informe se reiteran las mismas.

El mencionado informe se anexa a este capítulo como insumo complementario al análisis acá expuesto, donde se desarrollan no solo la situación de contexto de las lideresas y defensoras de DDHH sino también el análisis del Plan de Acción de las vigencias referidas; la territorialización del programa con el acompañamiento del Ministerio Público; y la estrategia de la Mesa de Seguimiento a Casos que se ha desarrollado en conjunto con la Fiscalía General de la Nación.

A nivel territorial, el Programa Integral de Garantías contempla la conformación de distintas instancias para el seguimiento a la implementación, entre las que se encuentra la Mesa de Seguimiento a Casos en la que, bajo la coordinación de la Procuraduría, se abordan los casos, en busca de impulsar las investigaciones penales por los hechos delictivos que afectan el liderazgo femenino por los derechos humanos en territorio, velando de tal modo por el acceso a la justicia y la garantía de no repetición.

En Montes de María, esta mesa ha sesionado nueve veces desde el año 2019, realizando seguimiento a 33 casos de violaciones a derechos humanos de mujeres lideresas y defensoras, de los cuales 30 corresponden al departamento de Bolívar y 3 al departamento de Sucre, con la participación de la Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Defensoría del Pueblo y representantes del Comité de Impulso del PIG.

El resultado de las sesiones nos permite identificar los siguientes temas:

l) Contexto

La región de los Montes de María, compuesta por 15 municipios de los departamentos de Sucre y Bolívar, ha venido experimentando una situación de deterioro del orden público y de prevalencia de riesgos de violaciones a los derechos humanos de sus poblaciones en contextos rurales y urbanos. De estos hechos dan cuenta las alertas tempranas 033-22, 009 de 2021 para el municipio de Ovejas, 006 de 2020 para El Carmen de Bolívar, San Jacinto y Zambrano, y la 061 de 2018 para el municipio de San Onofre.

Los hechos advertidos en estas alertas se han consumado, y se destacan situaciones como el fortalecimiento del grupo armado ilegal AGC o Clan del Golfo en los municipios de El Carmen de Bolívar, San Onofre, María La Baja, Zambrano, Córdoba y Ovejas, el incremento de la ocurrencia de homicidios, amenazas en contra de mujeres lideresas, líderes, defensores y defensoras de derechos humanos, representantes de víctimas, reclamantes de tierras, extorsiones, riesgos por reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual de NNA.

Este escenario ha sido abordado en diferentes espacios institucionales como Consejos de Seguridad Municipales, Departamentales y Regionales, en el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, entre otros. Ha resultado preocupante que, a pesar de estas iniciativas, aún persisten las necesidades de protección y de garantías para el acceso a la justicia de la población y, particularmente, de las mujeres lideresas y defensoras, en el ejercicio de sus labores de liderazgo social y comunitario, y de defensa de los derechos humanos.

II) Hallazgos del ejercicio de seguimiento a casos

Se han recopilado, entre 2019 y 2022, un total de 33 casos (30 en Bolívar y 3 en Sucre). Los casos indican que las mujeres lideresas y defensoras han sido víctimas de delitos concomitantes: violencia sexual, amenazas, desplazamiento forzado, tortura, agresión física, secuestro, trata de personas (modalidad esclavitud doméstica), allanamiento de morada, hurto y extorsión.

Dentro de las principales dificultades en materia de investigación de los casos, se ha identificado que no se recauda información sobre partícipes, autores mediatos y testigos que, al parecer, se niegan a declarar. La SIJIN no responde a tiempo las órdenes emitidas por la Fiscalía, y en ocasiones se han señalado los hechos como atípicos. Así mismo, se detectaron seis casos que se habrían archivado con el argumento de “desinterés de la víctima”, para que se procediera a la revisión del tema.

En el reporte dado por la Dirección Seccional de Fiscalía de Bolívar se evidencia que, de los 30 casos, un caso es el único que registra la realización de audiencia de acusación, la cual se efectuó en el mes de abril de 2022; y se encuentran próximas a prescribir dos investigaciones debido, entre otras circunstancias, a los cambios de fiscal, lo que ha dificultado su resolución y el acceso a la justicia por parte de las víctimas.

Frente a estas dificultades, se ha solicitado reforzar e insistir en las órdenes a Policía Judicial, de las que solo fueron remitidas cuatro, de acuerdo con el reporte dado por la SIJIN en la mesa de seguimiento realizada en marzo de 2022. Se ha considerado en la Mesa que las dilaciones en el cumplimiento de las órdenes a Policía Judicial por parte de la SIJIN dificultan el avance en las investigaciones, pues, acorde con los informes rendidos por la Dirección Seccional de Fiscalía de Bolívar en las sesiones, la mayoría de ellas no son respondidas o se hacen de forma extemporánea. Así mismo, la Fiscalía Seccional manifestó la necesidad de fortalecer el recurso humano y las capacidades investigativas de la Seccional de Investigación Criminal- SIJIN- en el departamento de Bolívar.

Como respuesta, la Fiscalía General de la Nación, para el impulso de los casos en los Montes de María, implementó la estrategia de investigación y judicialización

de delitos contra personas defensoras de Derechos Humanos, que incluye la revisión de los casos en los sistemas de información, y verificar el contexto y temporalidad de la subregión de Montes de María al momento del acontecimiento de los hechos. En su desarrollo, se procedió a la revisión de los casos archivados y a la realización de visitas a las Fiscalías Seccionales de Bolívar y Sucre y encuentro con las víctimas de violencia sexual.

En la misma línea, la Procuraduría adelantó gestiones para reactivar la Mesa de Seguimiento a Casos⁴⁵¹ en Putumayo. Tras la visita realizada al territorio en el primer trimestre de 2023, el Comité de Impulso compartió la lista de casos para abordar en la mesa. El MinInterior se comprometió a gestionar una visita al departamento en el marco de la cual se reinstalaría la mesa en el segundo semestre del 2023, sin embargo, para el periodo analizado, no se registran acciones en este sentido, por lo cual se seguirá instando por la realización de este espacio.

Asimismo, resulta prioritario instalar este mecanismo en los departamentos de Chocó y Magdalena. En este último departamento, el Comité de Impulso ha solicitado la reactivación del programa y la implementación de la Mesa de Seguimiento a Casos, solicitud que fue elevada al MinInterior por parte de la Procuraduría en el mes de abril de 2023, la cual ha sido reiterada en las diferentes sesiones presenciales que se han llevado a cabo.

De otra parte, en la vigencia 2023, hubo un cambio en la dirección del programa. Este cambio se ha traducido en una serie de modificaciones en la metodología participativa del mismo, propiciando una agenda de trabajo articulada entre el MinInterior, las plataformas nacionales de mujeres y las agencias de cooperación internacional. Adicionalmente, la nueva dirección del programa ha propuesto una agenda robusta de participación territorial.

En este proceso, la Procuraduría ha trabajado de manera activa, contribuyendo a definir la metodología de participación, emitiendo recomendaciones, e instando al

⁴⁵¹ La Procuraduría General, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional y la Procuraduría Delegada para el Ministerio Público en Asuntos Penales a través de la estrategia PROMUJERES, así como una representante de la Mesa de Garantías o el Comité de Impulso, participan en la "Mesa de Seguimiento a Casos". Este mecanismo, liderado por la Procuraduría y la Fiscalía, aborda casos de violaciones a los derechos humanos de lideresas y defensoras como amenazas, homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, extorsión y violencia sexual. Es un mecanismo que contribuye al seguimiento y fortalecimiento de las capacidades de investigación de delitos contra las lideresas y defensoras, complementando otras instancias que también atienden estos casos.

Ministerio del Interior a garantizar la participación de las plataformas nacionales y los movimientos de mujeres territoriales.

Se valora positivamente la respuesta del MinInterior a las solicitudes realizadas por el movimiento de mujeres, de contar con una participación efectiva, para garantizar que el programa responda a los riesgos y necesidades de las lideresas y defensoras.

Sin embargo, se advierten rezagos en la formulación del Plan de Acción para la nueva vigencia (2023 - 2026) y se reiteran las recomendaciones realizadas en el informe presentado al MinInterior para que sean tenidas en cuenta en la formulación del Plan de Acción de esta vigencia.

Del mismo modo, la Procuraduría alerta que el PIGMLD no ha impulsado una respuesta más rápida y efectiva por parte de las entidades territoriales y la Unidad Nacional de Protección (UNP) ante las situaciones de riesgo de las lideresas y defensoras.

Así, a pesar de que el Ministerio Público ha enviado oficios y ha realizado visitas administrativas de forma reiterada, al igual que mesas virtuales interinstitucionales para promover la articulación entre la UNP y las entidades territoriales para resolver posibles cuellos de botella, muchas lideresas y defensoras en riesgo permanecen sin medidas de protección o con medidas insuficientes.

Adicionalmente, se han detectado casos de acoso, discriminación y otras violencias basadas en género perpetrados por parte de los esquemas de protección de la UNP. En respuesta a esta preocupación, la UNP informó que está desarrollando un protocolo para abordar presuntos casos de abuso, violencia, acoso y discriminación en sus esquemas de protección, con el compromiso de modificar este protocolo, de manera que incluya las modificaciones y especificidades requeridas por las plataformas de mujeres. Sin embargo, para el periodo de análisis no se presentan avances sobre el mismo.

Finalmente, es importante alertar sobre la situación de riesgo inminente y las amenazas, hostigamientos y diferentes hechos vulneratorios de los que están siendo víctimas las personas con OSIGD en la región de Montes de María, hechos que precedieron el asesinato de la lideresa Dania Sharith Polo en mayo de 2023. La Procuraduría ha emitido oficios, alertas y comunicados de prensa sobre la situación, sin embargo, aún no se evidencia una respuesta articulada entre las entidades territoriales y el MinInterior, en el marco del PIGMLD.

Implementación, Verificación y Refrendación

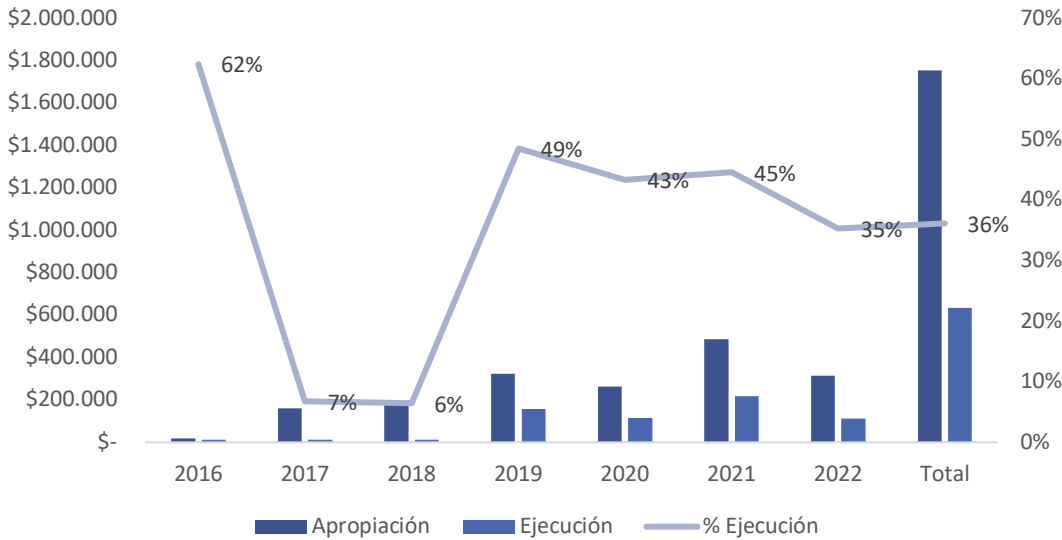
Indicadores PMI Punto 6

Este punto contiene el 9 % de los indicadores del PMI (cinco indicadores temáticos) y, con corte al 31 de marzo de 2022, en el SIPO registra un cumplimiento general del 93,9 %.

En cuanto a los recursos destinados al cumplimiento de los indicadores del género del Acuerdo de Paz, la Procuraduría realizó un diagnóstico sobre la financiación de estos indicadores a partir de la información entregada por las entidades que tienen a su cargo los indicadores de género contenidos en el Plan Marco de Implementación y en el documento CONPES 3931 de 2018, con el fin de identificar los recursos que se están destinando tanto para el cumplimiento de dichos indicadores como para la transversalización del enfoque de género en los compromisos del Acuerdo de Paz.

Dicho diagnóstico arrojó que las entidades han destinado recursos desde la vigencia 2016 para el cumplimiento de los indicadores de género del PMI. Con corte al 31 de diciembre 2022, se han apropiado un total de \$1,7 billones de fuentes de financiación como el Presupuesto General de la Nación y recursos de Cooperación Internacional no Reembolsables, sin embargo, el promedio de ejecución entre el 2016 a 2022 fue del 36 %, como se muestra en la gráfica

Gráfica 35. Recursos apropiados y ejecutados indicadores de género PMI 2016-2022



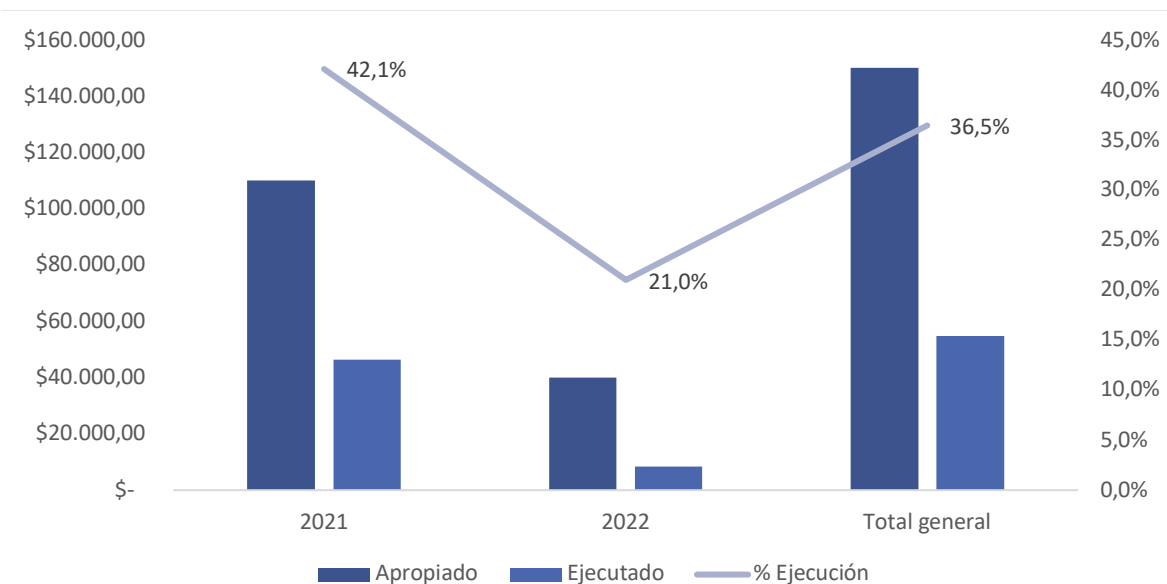
Nota. Elaboración propia basada en información tomada de las entidades responsables indicadores de género PMI, (2016-2022).

Así mismo, el DNP, desde la vigencia 2021, realizó un ejercicio de identificación de los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación que destinan las unidades ejecutoras para el cumplimiento de los indicadores de género del PMI en

el trazador presupuestal “Construcción de Paz” en el Sistema Unificado de Inversión Pública – SUIFP, ahora Plataforma Pública de Inversión Pública – PIIP.

De acuerdo con lo reportado por el DNP (2023a), se han focalizado \$150.206 millones en el trazador presupuestal para el cumplimiento de estos indicadores en ambas vigencias, logrando una ejecución de \$54.836 millones, es decir, el promedio del periodo analizado es del 36,5 % como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 36. Recursos de inversión indicadores de género PMI 2021-2022



Nota. Elaboración propia basada en información tomada del DNP, (2021 - 2022)

Producto de la información reportada por las entidades, la Procuraduría realizó mesas de trabajo con las entidades responsables, con el objetivo de profundizar las respuestas emitidas, y se encontraron unas problemáticas reiterativas en la transversalización del enfoque de género, las cuales se presentan a continuación:

1. Diferencias entre los avances físicos y financieros de los indicadores de género del Plan Marco de Implementación y el documento CONPES 3931 de 2018, donde se evidencian ejecuciones de recursos por debajo de lo comprometido de acuerdo con la información reportada tanto a la Procuraduría como al Departamento Nacional de Planeación.
2. Se evidencia que, para la mayoría de los indicadores de género, no se tienen asignaciones específicas a nivel de recursos del Presupuesto General de la Nación, pues la mayoría de las entidades no reportan información presupuestal a nivel de indicador, sino a nivel de transversalización del enfoque de género.

3. Según lo reportado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP, para la vigencia 2021 se logró un nivel de ejecución vigente focalizada en trazador – en términos apropiación vigente focalizada en trazador – del 42 % y, con corte al 30 de septiembre de 2022, se ha logrado 21 % de ejecución de recursos en promedio, lo que resulta insuficiente.
4. La baja ejecución de recursos podría limitar la implementación de medidas afirmativas que garanticen los derechos de las mujeres, propendan por la superación de las brechas de género en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado, y garanticen la reincorporación social y económica de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD). Asimismo, una mayor ejecución de recursos impulsaría la implementación los indicadores de género del Plan Marco de Implementación.
5. De acuerdo con lo reportado a la Procuraduría y al Departamento Nacional de Planeación, solo se han identificado recursos de inversión y funcionamiento como fuentes de financiación para los indicadores de género del Plan Marco de Implementación y el documento CONPES 3931 de 2018, lo cual resulta preocupante máxime cuando en el documento CONPES 3932 de 2018 se consideraron seis fuentes de financiación para la implementación del Acuerdo de Paz.

Producto de los hallazgos anteriores, la Procuraduría convocó a las entidades responsables de estos compromisos del Acuerdo de Paz, alertando sobre las dificultades encontradas no solo en la gestión de recursos para los indicadores de género del PMI y el CONPES 3932 de 2018, sino también sobre las acciones afirmativas para la implementación del enfoque de género y su transversalización. Estos hallazgos también fueron compartidos con la Alta Instancia de Género del Gobierno nacional, donde participan la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, la Alta Consejería Presidencia para la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Punto 1 Reforma Rural Integral:

Crédito

- De acuerdo con la información registrada en el SIIPO, FINAGRO ha sobrepasado las metas anuales para los indicadores A.G.5 y A.G.18. Sin embargo, la Procuraduría advierte que las metas anuales definidas en el PMI

son insuficientes para reducir las brechas de género en el acceso a la tierra y la pobreza femenina en el campo.

- Persiste una amplia brecha de género en el acceso a las líneas especiales de crédito (LEC) para la compra de tierras (de 41,3 puntos porcentuales) y en el acceso a créditos blandos (de 27 puntos porcentuales), lo que hace necesario garantizar un acceso paritario o incluso priorizar el acceso de las mujeres a estos recursos financieros, en aras de cerrar las brechas de género y frenar la feminización de la pobreza rural.
- Se reconoce un aumento en el total de créditos otorgados entre el 2019 y el 2021 por parte del MinAgricultura para mujeres pequeñas productoras (indicador A.G.17), pero la Procuraduría alerta que hubo una disminución significativa en el 2022, lo que preocupa porque es necesario promover el acceso de las mujeres rurales a este instrumento financiero para fortalecer su capacidad productiva.

Servicio de Extensión Agropecuaria

- Las acciones de comunicación, difusión y pedagogía realizadas por la ADR para que las mujeres rurales conozcan en qué consiste el servicio de extensión agropecuaria, entre el 2022 y marzo de 2023, resultan insuficientes (12 acciones).
- El promedio anual de productoras que han recibido el servicio de extensión agropecuaria desde el 2019 es del 23,8 %, lo que evidencia que los hombres siguen siendo los principales beneficiarios de este servicio.

Vivienda

- Los indicadores A.G.9.1 y A.G.8.1 aún están registrados en el SIIPO, a pesar de que el MinAgricultura ya no es la entidad responsable de su implementación y estos fueron remplazados por los indicadores A.G.9.2 y A.G.8.2 a cargo del MinVivienda.
- De acuerdo con la información reportada por el MinVivienda, se ha priorizado la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) para las mujeres. Sin embargo, los avances son limitados, pues solo al 22,8 % del universo de mujeres que solicitaron el subsidio les fue asignado.
- En cumplimiento del indicador A.G.9.2, el MinVivienda informó que, entre el 2022 y el primer trimestre de 2023, priorizó la entrega de 477 viviendas nuevas a hogares con jefatura femenina, lo que corresponde al 57 % del total de viviendas nuevas entregadas.
- Existe un bajo cumplimiento de las metas para el indicador A.G.9.2 (se registra un avance del 11,67 % para el 2022, y del 35 % para el 2023).

- Se presenta un retroceso en la entrega de viviendas de interés social rural mejoradas a mujeres cabeza de hogar: en el 2021 fueron entregadas 155, mientras que en el 2022 fueron entregadas 57 (para un avance del 0,6 % respecto a la meta establecida en el SIPO), y en el primer trimestre de 2023, el MinVivienda no refirió la entrega de viviendas.

Salud

- Aún no se ejecutan recursos para la implementación del Modelo de Acción Integral (MAITE), por lo que MinSalud no ha dado cumplimiento a los indicadores A.G.11 y A.G.12 del PMI. Adicionalmente, entre las acciones implementadas en el marco de los Planes Territoriales de Salud, la entidad no refiere acciones con enfoque de género.
- El “Modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo para una Colombia potencia mundial de la vida” diseñado por el MinSalud no incorpora acciones de género concretas en la prestación del servicio de salud en las zonas rurales y dispersas.

Educación

- La estrategia diseñada por el MinEducación para fomentar la profesionalización de las mujeres rurales en disciplinas STEM, en cumplimiento del indicador A.G.13 del PMI, no está reduciendo las brechas de género en el acceso a estas disciplinas. La brecha de género se mantiene: el 66 % de las personas de zonas rurales y zonas rurales dispersas que se graduaron de programas STEM entre el 2017 y el 2022 fueron hombres, mientras que sólo el 34 % fueron mujeres.

PDET

- Las iniciativas que tienen marcación de género son un total de 4.606 del universo total de iniciativas, que son 32.808, representando el 14%. De estas 4.606 iniciativas, 2.176 (46,3 %) tienen una ruta de implementación activada.
- Existe un aumento de 339 iniciativas con marcación de género respecto al reporte realizado en el Cuarto informe, así como, una mayor proporción en implementación que las iniciativas a nivel general donde la cifra se ubica en 41,42 %.
- Del universo total de iniciativas concertadas con las comunidades en los 16 PATR que suman 32.808, según la información reportada por la ART, 4.606 iniciativas tienen marcación de género, las cuales representan un porcentaje del 14 %. De estas 4.606 iniciativas, 2.176 (47,2 %) tienen una ruta de implementación activada.

- En términos de Subregiones PDET, las que tienen una mayor proporción de iniciativas de género con ruta de implementación activada son Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sierra Nevada – Perijá, con el 65,68 % y 59,34 %, respectivamente. Las subregiones con el porcentaje más bajo son Arauca y Macarena Guaviare, con 37,34 % y 37,96 %, respectivamente.
- Desde los encuentros con la Confluencia Nacional de las Líderesas y Líderes Comunitarios por la Paz promovidos por la Procuraduría, se destacó la importancia de recoger la perspectiva comunitaria y recuperar la participación de las comunidades ubicadas en las 16 Subregiones PDET; e igualmente, el papel de la mujer rural en la consolidación de la Reforma Rural Integral.

Punto 2: Participación Política

- El indicador “Mecanismos de control y veedurías ciudadanas que se prevean con participación de mujeres, implementados” (B.G.2) del PMI registra un porcentaje de avance del 100 % en el SIPO. Como resultado, para el periodo de análisis, 760 mujeres fueron capacitadas y 342 certificadas en el módulo virtual de control social.
- De acuerdo con lo reportado en el SIPO, persiste el reporte de actividades en las que participan mujeres, pero que no necesariamente responden a iniciativas pedagógicas con enfoque de género que logren la vinculación de las mujeres en los ejercicios de control social a la implementación del Acuerdo de Paz.
- En el Congreso aumentó en 9.4 p.p. el porcentaje de mujeres, con respecto a las elecciones 2018-2022, pero sigue en déficit la equidad de género; sobre todo, respecto de las mujeres que pertenecen a poblaciones étnicas.
- La paridad de género sigue siendo un pendiente histórico en instancias de participación y decisión de implementación del Acuerdo de Paz y en las ramas del poder público, lo que se hace notorio en la judicial, sobre todo en la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado.

Punto 3: Fin del Conflicto

- Se evidenció retraso en la efectividad de los derechos de las familias de los firmantes de paz que han sido víctimas de homicidio (renta básica, los seguros de vida y exequial, y el plan exequial, entre otros), por la indebida orientación de la ARN para la consecución de los documentos necesarios para acceder a ellos, como el caso de los certificados de defunción.
- Es bajo, el número de reclamaciones del seguro de vida frente a las personas en proceso de reincorporación que ha fallecido.
- Se considera que el CNR debe ampliar la cobertura de los derechos como la renta básica y la asignación mensual, no solo a los hijos e hijas de los

firmantes de la paz que han sido víctimas de homicidio, sino a las viudas, e incluir muerte natural y desaparición forzada.

- Es poco efectiva la acción de la ARN y del ICBF para contactar a las familias de los menores de edad que requieren protección de sus derechos.
- El componente comunitario, a pesar de contar con la participación de mujeres en la construcción del programa de reincorporación integral, no vislumbra el enfoque de género, puesto que las acciones están encaminadas a fortalecer ejercicios comunitarios de reconciliación, convivencia pacífica, construcción de paz y no repetición.

Punto 4

Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

- Las mujeres representan el 36,1 % de los beneficiarios del PNIS, siendo un total de 35.843 titulares, desagregadas así: 24.557 cultivadoras, 6.111 no cultivadoras y 5.175 recolectoras. El 14,3 % del total han sido retiradas lo cual representa 1.3 p. p más que los hombres retirados, e implica que 30.016 continúan activas, 593 están en ingreso y 79 están suspendidas.
- En cuanto a la ejecución del PAI Familiar, se observa que el 92 % de las mujeres beneficiarias han recibido algún pago de AAI, siendo 1,3 p. p menos que los hombres; el 87,9 % de las mujeres han recibido la totalidad de pagos, siendo 0,8 p. p menos que los hombres.
- En auto sostenimiento y seguridad alimentaria, el 82,7 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,4 p. p menos que los hombres, mientras que el 53,4 % de las mujeres tienen la totalidad de los recursos comprometidos, siendo 3.3 p. p más que los hombres.
- En proyectos productivos de ciclo corto, el 83,7 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,7 p. p más que los hombres. En proyectos productivos de ciclo largo, el 2,5 % de las mujeres tienen algún recurso comprometido, siendo 0,4 p. p menos que los hombres.

Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública.

- El MinSalud reporta que, durante la vigencia 2022, se implementaron 79 estrategias para eliminar el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas en 18 departamentos. Para el primer trimestre de 2023 el MinSalud realizó una encuesta territorial con el fin de identificar las estrategias implementadas por cada departamento y en particular los actores del SGSSS, encontrando 103 estrategias.
- El MinSalud reporta que ha avanzado en la construcción del Modelo Predictivo y Preventivo de la salud, con el fin de alinear el abordaje para las personas que consumen sustancias psicoactivas. Si bien es relevante la

construcción del modelo, es imperativo que se reporte de manera específica cómo se incorporará el enfoque de género en el mismo.

Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

- Para 2023, el MinJusticia inició la planeación y preparación de las acciones que tendrán lugar como parte de la “Línea de investigación sobre género en la cadena del narcotráfico en el Observatorio de Drogas de Colombia, diseñada e implementada”, con respecto al desarrollo de estudios en la vigencia 2023. Para ello, se cuenta con la metodología del "Estudio de caracterización de la situación de las mujeres y sus hogares en regiones productoras de coca con enfoque de derechos en departamentos priorizados (Antioquia, Córdoba, Nariño y Putumayo)".

Punto 5

Política Pública de Víctimas

- Las metas del CONPES 4031 de 2021 son inconsistentes con el universo de mujeres y personas con OSIGD víctimas en el marco del conflicto armado.
- La modificación a la ficha técnica del indicador E.G.3 contiene una definición inadecuada sobre las acciones de género, lo que puede tener un impacto negativo en la transversalización de este enfoque en el acompañamiento a las comunidades.
- Las víctimas han alertado que la atención psicosocial prestada es limitada e inadecuada, lo que se traduce en acciones con daño y procesos de revictimización. Adicionalmente, ha habido una disminución en el número de mujeres víctimas que acceden a este servicio. El fortalecimiento de esta atención, garantizando su sostenibilidad en el tiempo y la transversalización del enfoque interseccional, es fundamental, en particular, teniendo en cuenta que la apertura del macro caso 11 de la JEP y que los procesos de declaración a que haya lugar pueden afectar la salud mental y emocional de las víctimas.
- Los hombres víctimas del conflicto armado acceden en mayor medida a líneas de crédito para el sector agropecuario y reciben créditos de mayor valor.
- Se evidencia una ausencia de registro y oferta diferenciada para las personas con OSIGD víctimas del conflicto armado en las estrategias de generación de ingresos.

Programa Integral de Garantías para Mujeres líderes y defensoras de Derechos Humanos

- Se reconoce que, en la reestructuración del programa por parte del MinInterior, se presentan mayores garantías de participación efectiva para las plataformas y movimientos de mujeres, así como una apuesta territorial más robusta.
- El programa no ha impulsado respuestas rápidas y efectivas por parte de las entidades territoriales y la UNP ante las situaciones de riesgo de las lideresas y defensoras.
- Se advierten rezagos en la formulación del Plan de Acción para la nueva vigencia (2023 - 2026).
- Se identifica un retraso en la territorialización del Programa y de las garantías que brinda el Gobierno nacional para el funcionamiento de los comités de impulso en varias regiones como Montes de Maria, Cauca y Putumayo.

Punto 6

Indicadores del Plan Marco de Implementación

- Desde el año 2016 a 2022, las entidades responsables de los indicadores de género del PMI han apropiado un total de \$1,7 billones de fuentes de financiación como el Presupuesto General de la Nación y recursos de Cooperación Internacional no Reembolsables, sin embargo, el promedio de ejecución en el mismo periodo fue del 36 %.
- Se encuentran diferencias entre los avances físicos reportados en el SIPO 2.0. y los financieros de los indicadores de género del Plan Marco de Implementación y el documento CONPES 3931 de 2018. Se evidenciaron ejecuciones de recursos por debajo de lo comprometido de acuerdo con la información reportada tanto a la Procuraduría como al Departamento Nacional de Planeación.
- Según lo reportado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP, para la vigencia 2021 se logró un nivel de ejecución vigente focalizada en trazador – en términos apropiación vigente focalizada en trazador – del 42 % y, con corte al tercer trimestre de 2022, se había logrado 21 % de ejecución de recursos en promedio, lo que resulta insuficiente para el cumplimiento de los indicadores.
- La baja ejecución de recursos podría limitar la implementación de medidas afirmativas que garanticen los derechos de las mujeres, propendan por la superación de las brechas de género en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado, y garanticen la reincorporación social y económica de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD).
- El desconocimiento por parte de las entidades de la aplicación del enfoque de género, y el consiguiente reporte de acciones y logros dificulta la

superación de las brechas entre hombres y mujeres. Así, es usual que las entidades reporten como cumplidas metas de participación cuando una o dos mujeres participan en un espacio, pero no reconocen que las garantías de participación implican la implementación de medidas afirmativas, como el establecimiento de cuotas o la adaptación de los espacios de participación a los horarios de las mujeres, teniendo en cuenta el trabajo de cuidado no remunerado que ejercen.

Recomendaciones

Punto 1 Reforma Rural Integral

Al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

- I. Establecer un acuerdo con los intermediarios financieros, de manera que pueda recoger la información sobre las solicitudes de crédito realizadas, en clave de género, para facilitar la realización de análisis más completos.
- II. Definir metas anuales para los indicadores A.G.5 y A.G.18 más ambiciosas, que propendan por la paridad de género en el acceso a LEC y créditos blandos.
- III. Fortalecer los esfuerzos de socialización y difusión de las LEC y los créditos blandos para mujeres rurales, en aras de reducir las brechas de género en el acceso a estos beneficios financieros.

Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- IV. Fortalecer las acciones de socialización de los créditos para mujeres pequeñas productoras (indicador A.G.17) y mujeres campesinas, y diseñar e implementar una estrategia para aumentar el número de créditos otorgados anualmente, en aras de fortalecer las capacidades productivas de las mujeres rurales y cerrar las brechas de género en el campo.
- V. Incorporar la perspectiva comunitaria en las 16 Subregiones PDET, y fortalecer el papel de la mujer rural en el desarrollo de la Reforma Rural Integral.

A la Agencia de Desarrollo Rural

- VI. Aumentar el número de acciones de socialización del servicio que realiza con las mujeres rurales anualmente, e implementar medidas afirmativas que garanticen una prestación equitativa del servicio a hombres y mujeres.

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Departamento Nacional de Planeación

- VII. Se reitera la recomendación de tomar las medidas necesarias para eliminar los indicadores repetidos (A.G.8.1; A.G.8.2).

Al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- VIII. Garantizar la entrega de un mayor número de viviendas de interés social rural mejoradas a mujeres, y cumplir con la meta establecida en el SIPO del indicador A.G.8.2 para el año 2023 (745).
- IX. Avanzar en la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) a un mayor número de mujeres, consecuente con el total de solicitantes.
- X. Implementar las estrategias necesarias para cumplir con la meta del indicador A.G.9.2 para el 2023.

Al Ministerio de Salud y Protección Social

- XI. Implementar el MAITE con enfoque de género.
- XII. Incorporar el enfoque de género dentro del “Modelo de salud preventivo, predictivo y resolutivo”, incluyendo acciones concretas y específicas para atender los riesgos en salud y las necesidades diferenciadas de hombres, mujeres y personas con OSIGD en zonas rurales y zonas rurales dispersas.

Al Ministerio de Educación Nacional

- XIII. Ajustar la estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres rurales en disciplinas no tradicionales para ellas, de manera que incorpore acciones basadas en políticas públicas exitosas implementadas en otros países.

Punto 2: Participación Política

Al Ministerio del Interior

- I. Avanzar en la definición e implementación de acciones afirmativas de género en el plan de acción para dar cumplimiento al indicador del PMI B.141.
- II. Incorporar transversalmente el enfoque de género en el desarrollo de los mecanismos de control social y veedurías ciudadanas.
- III. Identificar el nivel de participación de las mujeres en los mecanismos de control y veedurías ciudadanas a la implementación del Acuerdo de Paz, para lo cual se recomienda monitorear la manera en la que las mujeres capacitadas y certificadas se han vinculado a dichos ejercicios de control social.

Punto 3: Fin del Conflicto.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización

- I. Continuar con la articulación con la Fiscalía General de la Nación y con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, para la consecución de los certificados de defunción, y mejorar la estrategia de comunicación con las familias de las personas en reincorporación fallecidas, para que tengan conocimiento de los derechos que les asisten una vez acaecido el hecho victimizante.

- II. Seguir gestionando ante el CNR la ampliación de la cobertura de la renta básica y la asignación mensual a las viudas de los firmantes de la paz que han sido víctimas de homicidio, y también por la muerte natural o la desaparición forzada.
- III. Implementar acciones de género en la construcción del componente comunitario en el Programa de Reincorporación Integral que se está creando en el CNR.

A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

- IV. Mejorar la estrategia implementada para contactar a las familias de los menores de edad que requieren protección de sus derechos.

Punto 4: Solución al Problema de Drogas Ilícitas.

A la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

- I. Incluir los enfoques diferenciales de género y étnico de manera integral, tanto en el PNIS como en la estrategia de sustitución de economías ilegalizadas. Es necesario desarrollar la definición de variables sociodemográficas y económicas que permitan caracterizar y recoger las evidencias de la incorporación del enfoque diferencial en las diferentes etapas y los diferentes sistemas de información.
- II. Establecer una estrategia que permita cerrar la brecha de retraso en el cumplimiento de los compromisos del PAI Familiar, que afecta a las mujeres en los componentes de Asistencia Alimentaria Inmediata, auto sostenimiento y seguridad alimentaria y proyectos productivos de ciclo largo.
- III. Actualizar el censo de las familias del PNIS, incluyendo variables de género que permitan tener un mejor análisis y toma de decisiones, por ejemplo, en relación con la atención a personas con OSIGD.
- IV. Actualizar el reporte de los siguientes indicadores del PMI en SIPO: “Porcentaje de mujeres responsables de recibir el pago a las familias” (D.G.11); “Porcentaje de recolectores y recolectoras asentados y no asentados vinculados a programas de empleo rural temporal” (D.G.5).
- V. Continuar con el reporte del indicador “Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados” (D.G.3) en SIPO, a pesar de la terminación de su vigencia en 2021. Esto sería importante para garantizar la transparencia y el acceso a la información para los y las beneficiarias.

Al Ministerio de Salud y Protección

- VI. Establecer un mecanismo específico de incorporación del enfoque de género en el Modelo Predictivo y Preventivo de la salud, específicamente, en el abordaje para las personas que consumen sustancias psicoactivas.

- VII. Fortalecer la metodología de reporte y monitoreo de las estrategias para disminuir el estigma y la discriminación en personas que consumen sustancias psicoactivas con enfoque de género, incluyendo población LGBTI en el marco del indicador D.G.6.

Punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto Armado.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- I. Modificar la ficha técnica del indicador “Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género” (E.G.3), especificando las medidas afirmativas a implementar para garantizar la transversalización del enfoque de género en los planes de retorno y reubicación.
- II. Realizar mesas de diálogo con las mujeres y personas con OSIGD víctimas, para conocer sus necesidades diferenciales e implementar acciones con enfoque de género que atiendan a las mismas, en el marco del indicador E.G.3.
- III. Fortalecer el acompañamiento con enfoque de género y diferencial a las comunidades reubicadas o retornadas.

Al Ministerio de Salud y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- IV. Fortalecer la prestación del servicio de atención psicosocial para las mujeres y personas con OSIGD víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado, garantizando una atención sostenida en el tiempo con enfoque interseccional.

A la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

- V. Implementar medidas afirmativas que garanticen la priorización de las mujeres en el acceso a las líneas de crédito para el sector agropecuario.
- VI. Fortalecer las acciones de divulgación de la línea de crédito para el sector agropecuario a las mujeres víctimas.

A la Unidad del Servicio Público de Empleo

- VII. Fortalecer el servicio de orientación laboral, de manera que un mayor número de mujeres, más consecuente con el universo de víctimas, tengan acceso a este servicio.
- VIII. Fortalecer las acciones de divulgación y diseñar estrategias eficaces que garanticen que más mujeres víctimas registren sus hojas de vidas en el SISE, de manera que se consigan resultados más consecuentes con el universo poblacional; e incluir en las bases de datos del SPE a las personas con OSIGD.

Al Servicio Nacional de Aprendizaje

- IX. Promover una mayor vinculación de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado a programas de formación profesional integral que no reproduzcan los roles y estereotipos de género tradicionales (como los cursos de maquillaje y peluquería). En particular, se recomienda a la entidad a promover su vinculación a programas STEM (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), que puedan garantizar mayores oportunidades laborales e ingresos salariales.
- X. Vincular a un mayor número de mujeres víctimas de desplazamiento forzado a los programas de formación profesional integral de la entidad, superando las metas establecidas en el CONPES 4031 de 2021 y garantizando que el número de mujeres vinculadas sea consecuente con el universo de mujeres víctimas de estos hechos, con el objetivo de que más del 90 % de las mujeres del universo reciban formación para el 2031.
- XI. Establecer metas de orientación en generación de ingresos para las mujeres víctimas de desplazamiento forzado, consecuentes con el universo de víctimas y la capacidad institucional de la entidad.
- XII. Fortalecer las estrategias para que las mujeres orientadas en generación de ingresos consigan acceder al mercado laboral.
- XIII. Hacer seguimiento y brindar un acompañamiento técnico de mayor duración a los negocios formulados por mujeres víctimas de desplazamiento forzado, garantizando así su sostenibilidad en el tiempo.
- XIV. Promover una mayor vinculación de las mujeres víctimas de otros hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado a programas de formación profesional integral.

Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

- XV. Garantizar que más mujeres víctimas sean atendidas con el apoyo al emprendimiento con fortalecimiento de negocio.

Al Ministerio de Cultura

- XVI. Atender un mayor número de colectivos de mujeres víctimas con el apoyo al emprendimiento con iniciativas de negocio, en aras de garantizar su efectiva reparación económica y social

Al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- XVII. Incluir a las personas con OSIGD dentro de la oferta y los instrumentos para el fortalecimiento de emprendimientos inclusivos o la comercialización de sus productos.

A la Unidad Nacional de Protección y al Ministerio del Interior

- XVIII. Avanzar en la adecuación del protocolo para casos de violencias basadas en género, atribuidas a los esquemas de protección, garantizando la inclusión de

las recomendaciones y demandas realizadas por el movimiento social de mujeres. Se recomienda que el Protocolo sea publicado durante 2023, ya que tiene un rezago de más de un año y su publicación resulta urgente para garantizar la integridad de las lideresas y defensoras.

- XIX. Crear un sistema de priorización de los esquemas de protección, para las lideresas, líderes, defensoras y defensores en riesgo inminente.
- Al Ministerio del Interior
- XX. Reactivar el PIGMLD en el departamento de Magdalena.
- XXI. Avanzar en la definición del Plan de Acción para la vigencia 2023 – 2026, con indicadores concretos y vinculantes, con metas anuales cuantificables y recursos destinados para cada uno.
- XXII. En el Plan de Acción para la vigencia 2023 – 2026, reducir el número de acciones y definir un número más conservador de indicadores que contengan una oferta concreta, diseñada específicamente para atender las necesidades de las mujeres lideresas y defensoras.
- XXIII. En el Plan de Acción para la vigencia 2023 – 2026, vincular a las entidades del Acuerdo de Paz y la oferta que ha surgido en el proceso de implementación del mismo.
- XXIV. Promover la articulación entre las organizaciones de mujeres mediante I) la realización de ejercicios de focalización cuidadosos que garanticen la inclusión de la mayoría (si no todos) los liderazgos del territorio, y II) la realización de espacios y talleres de resolución de conflictos.
- XXV. Fortalecer la socialización del Programa con las organizaciones de mujeres de nivel nacional y territorial, y con las entidades del orden nacional y territorial, antes de promover la consolidación de los comités de impulso.
- XXVI. Fortalecer el seguimiento y acompañamiento a los procesos de territorialización.
- XXVII. Desarrollar una estrategia de sostenibilidad de los procesos de los Comités de Impulso.
- XXVIII. Involucrar a la Policía Nacional con acciones concretas dentro del Plan de Acción del Programa, con el objetivo de que esta entidad desarrolle una política de tolerancia cero hacia las violencias basadas en género (VBG), incorpore lineamientos para la atención preventiva a favor de mujeres lideresas y defensoras, y se involucre en la implementación del PIGMLD.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación.

A la Unidad de Implementación del Acuerdo Final de Paz, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación

- I. Impulsar el reporte en los sistemas de información dispuestos, así como mejoría de la ejecución de los recursos destinados al cumplimiento de los indicadores de

género del PMI y del CONPES 3932 de 2018 por parte de las entidades responsables.

A la Alta Instancia de Género de Gobierno y a la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz

- II. Impulsar con las entidades responsables la inclusión estratégica y presupuestalmente el enfoque de género en los ejercicios de planificación en vigencias posteriores donde se evidencien recursos y metas. Para este fin, resulta necesario destinar un presupuesto específico para medidas que estén diseñadas con el fin de atender las necesidades diferenciales de las mujeres y las personas con OSIGD, garantizar sus derechos, y reducir las brechas de género en la participación en las instancias de toma de decisión, y en el acceso a los servicios del Estado, a los recursos sociales y económicos, y a los medios para la generación de ingresos, entre otros.
- III. Diseñar una estrategia de seguimiento a los recursos destinados al cumplimiento de los indicadores de género del PMI y el CONPES 3932 de 2018 y advertir a las entidades responsables sobre los posibles rezagos en materia de ejecución de recursos en la vigencia 2023.

A la Alta Instancia de Género de Gobierno

- IV. Identificar las acciones afirmativas en materia de género a realizar por parte de las entidades de Gobierno y promover su articulación en cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

CAPÍTULO ÉTNICO

Descripción

El Capítulo Étnico es el instrumento mediante el cual el Gobierno nacional reconoce que: I) el conflicto armado interno afecta gravemente a los pueblos étnicos; II) se deben adoptar medidas con enfoque diferencial para atender las consecuencias del conflicto armado; y III) el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz debe hacerse bajo la interpretación e implementación de los principios internacionales que protegen a los pueblos étnicos, especialmente el de la consulta previa y el de no regresividad.

Este capítulo tiene 27 pilares, 100 indicadores y 21 entidades que concurren a garantizar su cumplimiento. A la fecha de elaboración de este informe, se han cumplido 35 indicadores.

En términos generales, y según se expone en este informe, a siete años de firmado el Acuerdo de Paz, el Capítulo Étnico es el asunto con mayor rezago en su implementación, lo que ha permitido que continúe la sistemática y masiva vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos étnicos.

Igualmente, este informe busca reconocer y destacar la importancia de los pueblos étnicos en la implementación del Capítulo Étnico, de manera que se destacan las voces y los testimonios escuchados por la Procuraduría en los territorios visitados y en los encuentros sostenidos con líderes y lideresas étnicos, cabildos indígenas, presidentes de consejos comunitarios, representantes de resguardo y representantes de Kumpaños.

En este sentido, la Procuraduría formuló entrevistas a cada uno de los pueblos étnicos compuesta por dos secciones. La primera sección se refiere a la percepción que tiene la autoridad étnica sobre cada uno de los puntos del Capítulo Étnico, los cuales debe calificar en alto, medio y bajo, según su implementación. La segunda sección contiene 10 preguntas relacionadas con el Capítulo Étnico, su implementación, el papel del Gobierno nacional frente a la misma, el SIIPO y la función de la Procuraduría.

Estas entrevistas se realizaron en departamentos multiculturales y diversos en los que hay presencia de comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras y gitanas; y que son territorios dispersos, de difícil acceso y gravemente afectados por el conflicto armado.

Por lo anterior, el sentido y redacción de este capítulo se hace bajo un enfoque étnico diferencial, pues se insiste en que son los pueblos étnicos los principales destinatarios de las medidas consagradas en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

De esta manera, el presente Capítulo analiza el estado de avance e implementación de los seis puntos del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, de acuerdo con las respuestas a las entrevistas formuladas. Los seis puntos son: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de drogas ilícitas, víctimas, y verificación e implementación.

En este orden de ideas, la Procuraduría General de la Nación continuará visitando los territorios, dialogando con las comunidades étnicas, protegiendo sus derechos fundamentales y haciéndole seguimiento a las medidas del Gobierno nacional respecto a la implementación del Capítulo Étnico.

Salvaguardas y Garantías

De acuerdo con este acápite, el Capítulo debe interpretarse y cumplirse bajo los principios de respeto al derecho fundamental de los grupos étnicos a la consulta previa, libre e informada de los proyectos que los afecten; y a la objeción cultural, como garantía de no repetición.

Adicionalmente, este punto exige que, el Acuerdo de Paz tenga un enfoque étnico en todos sus componentes y que su implementación no se haga en detrimento de los derechos de los pueblos étnicos.

Al respecto, es necesario señalar que, la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos étnicos reconocido en normas internacionales y nacionales, específicamente, en los artículos 6º y 7º del Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991.

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional desarrolla el alcance, contenido y reglas de la consulta previa, en las sentencias como la SU-123 de 2018 y SU-121 de 2022, en las que, la Corte Constitucional afirma de manera enfática y reiterativa que la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades étnicas de manera que las entidades del Estado deben adoptar todas las medidas para garantizarlo.

Así pues, de acuerdo con la información reportada en SIPO, el Capítulo tiene 1 estrategia y 1 indicador, relacionados con el “porcentaje de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final, que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas.” (F.E.8).

Revisado el registro histórico de este indicador en el SIPO se encuentra que:

“Durante este semestre y teniendo en cuenta las competencias del Ministerio del Interior desde la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías y de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en materia de consulta previa, no ha llegado ninguna solicitud de adelantar la Consulta previa frente a la implementación del Acuerdo Final”.

De esta manera, puede concluirse que a lo largo de los siete años de vigencia del Acuerdo de Paz el indicador relativo a consultas previas ha tenido un nivel bajo de avance. Efectivamente, durante el período de este informe, según el SIPO no han sido realizadas consultas previas de planes, programas, proyectos, medidas administrativas o legislativas que busquen la implementación del Capítulo Étnico.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado por las comunidades entrevistadas, la Procuraduría encuentra que, no existe protección al derecho fundamental a la consulta previa, en tanto existe desconocimiento sobre las obras, programas o proyectos promovidos por el Gobierno Nacional para materializar el *Capítulo y/o* falta de consulta sobre éstos.

Por ejemplo, un líder del pueblo Emberá Katío de Córdoba y Antioquia sostuvo que, no conocía los planes y programas para materializar el Capítulo y que tampoco se han hecho las consultas previas de los proyectos para implementarlo. También indicó que, la alcaldía municipal de Puerto Libertador (Córdoba) ha obviado el proceso consultivo y ha generado la exclusión de la comunidad indígena Emberá de los planes, proyectos, y obras que los afectan.

De igual manera, un líder indígena del municipio del Carmen del Darién y Belén de Bajirá (Chocó) afirmó desconocer las iniciativas, planes y proyectos del Gobierno Nacional para materializar el Capítulo; señalando que existen muchos requisitos para acceder a los programas, lo que dificulta ser beneficiario de los mismos. (Entrevista, 2023)

Igualmente, líderes y lideresas del pueblo Jiw ubicadas en Puerto Concordia indicaron a la Procuraduría que, no conocen proyectos dirigidos a las mujeres indígenas, ni de enfoque étnico que permitan implementar el *Capítulo* (Entrevista, 2023) (Entrevista, 2023) (Entrevista, 2023).

Líderes del pueblo Nukak también manifestaron su desconocimiento frente a los planes y proyectos para cumplir el Capítulo. Las lideresas indígenas Nukak enfatizaron en la necesidad de crear planes y proyectos con enfoque de género que beneficien a las mujeres indígenas (Entrevista, 2023) (Entrevista, 2023) (Entrevista, 2023).

El representante del pueblo Rrom también indicó que, no conocen programas para implementar el *Capítulo*. Incluso, manifestó que el pueblo Rrom es “la minoría

de la minoría” lo que ha significado su exclusión de espacios e iniciativas promovidas por el Gobierno nacional para implementar el Capítulo (Entrevista, 2023).

Sin perjuicio de lo señalado, la Procuraduría evidencia que, aunque el reporte cuantitativo del indicador (F.E.8) es de 0%, existen algunas acciones encaminadas a efectivizar el derecho fundamental a la consulta previa, según se evidencia en la ficha técnica del mencionado indicador.

De esta manera, revisado el informe cuantitativo se encuentra que, el 31 de marzo de 2022 la ARN presentó el borrador del Programa Especial de Armonización y su Instrumento Normativo a la Comisión Consultiva de Alto Nivel de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras con el fin de recibir recomendaciones, al tiempo que el Ministerio del Interior se encuentra pendiente de recibir la solicitud por la ARN para adelantar la consulta previa de este programa ante el Espacio Nacional de Consulta Previa.

Así mismo, se evidencia que, del 21 al 24 de junio de 2022 la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC) realizó la revisión de la ruta de consulta previa del catastro multipropósito.

Sobre el particular es preciso indicar que, la Dirección Nacional de Consulta Previa es el garante del proceso consultivo, encargado de coordinar los aspectos de la consulta, brindar acompañamiento, dar claridad jurídica; y acompañar el diálogo y la concertación; no obstante, son las entidades, las competentes y responsables de solicitar la consulta y cumplir los aspectos jurídicos, logísticos y de diálogo de la consulta.

Es preciso resaltar que la Procuraduría evidencia que la información del SIPO no se encuentra actualizada atendiendo a que: I) no contempla las iniciativas que están desagregadas en la ficha técnica del indicador; y, II) a pesar de existir programas que pudieron haber sido concertados con las comunidades, no aparecen reportados en el sistema.

De otro lado, vale la pena señalar que el artículo 355 del PND establece que, con la participación de los pueblos étnicos, las entidades determinarán las partidas presupuestales para el cumplimiento de los acuerdos pactados con éstos e incorporados íntegramente en dicha ley, con el fin de ser incluidas en la priorización para la programación de su presupuesto. En el mismo sentido, el artículo 356 del PND relacionado con los acuerdos de la consulta previa y otros espacios de diálogo dentro de la consulta previa, señala que las entidades con compromisos derivados de escenarios de diálogo y concertación con pueblos étnicos incluidos en el PND 2022-2026, conforme a la priorización efectuada en el PPI, destinarán los recursos

para su cumplimiento acordes con el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo.

Asimismo, la lideresa de un consejo comunitario del departamento del Cauca también manifestó que, aunque existe un antes y un después de la firma del Acuerdo de Paz, las condiciones cambiaron con la firma del *Acuerdo*, actualmente las condiciones de seguridad en el norte del Cauca son complicadas.

De otra parte, la Procuraduría resalta que, el artículo 6º del Decreto 1874 de 2022 prevé que, la vicepresidencia de la República es la competente de coordinar interinstitucional e intersectorialmente la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz.

En este sentido, la vicepresidencia de la República fue requerida en dos oportunidades para que respondiera: I) cuáles medidas ha adoptado para avanzar en el cumplimiento del Capítulo; II) si tenía un plan que priorizara aspectos del *Capítulo*; III) cuáles eran los mayores rezagos identificados en el avance del *Capítulo*; y, IV) cuáles entidades coordina para garantizar el cumplimiento del *Capítulo* (Procuraduría, 2023).

En respuesta dada por esta entidad se destaca que:

“(i) la Vicepresidencia ha realizado gestiones, reuniones, diagnósticos y adecuaciones institucionales para hacerle seguimiento al plan diseñado por esta entidad; (ii) la Estrategia de Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz es el plan formulado por la Vicepresidencia para avanzar en el cumplimiento del Capítulo Étnico y priorizar algunos aspectos; (iii) la Vicepresidencia considera que hay rezagos, entre otros temas, en los planes de reparación integral colectiva y Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante PNIS) https://www.unodc.org/colombia/es/nuevo-informe_-programa-nacional-integral-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos.html; y (iv) la Vicepresidencia coordina 25 entidades del Estado (incluyendo la Fiscalía General de la Nación) que tienen competencia en el cumplimiento del Capítulo. (Vicepresidencia de la República, 2023b)”

En todo caso, la Procuraduría considera que, la función de coordinación interinstitucional e intersectorial que tiene la Vicepresidencia para implementar el Capítulo Étnico resulta ser casi idéntica a la de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (en adelante OACP) y la Unidad Administrativa para la Implementación del Acuerdo de Paz (en adelante UAIAP).

En este sentido, es preciso señalar que, el Decreto 2647 de 2022 establece la estructura del DAPRE y, específicamente los artículos 24 y 25 hacen referencia a las funciones de la OACP y la UAIAP, respectivamente.

Así pues, se destaca lo previsto en el inciso 11 del artículo 24 el cual señala que, una de las funciones de la OACP es:

“Articular la relación entre las demás entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada, los organismos internacionales y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación del Acuerdo de Paz, para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.”

De igual manera, los incisos 4° y 5° del artículo 25 establecen que, entre las funciones de la UAIAP está:

“Apoyar los procesos de articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, la empresa privada y los organismos internacionales en función de la implementación del Acuerdo Final, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos pactados.”

“Articular y verificar la relación entre las entidades del Gobierno Nacional y las autoridades departamentales y locales, en la función de la implementación del Acuerdo Final, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos para los territorios intervenidos.”

En este orden de ideas, la Procuraduría advierte que, por su similitud, la función de articulación y coordinación que comparten estas 3 entidades Vicepresidencia, OACP y UAIF podría generar ineficiencia administrativa e incluso, ocasionar un marasmo institucional, definición dada por la jurisprudencia constitucional para significar la falta de articulación y coordinación de funciones, jurisdicciones y competencias⁴⁵².

En otros términos, varias entidades cumpliendo una misma función (coordinar y articular instituciones) puede repercutir en el cumplimiento e implementación del Capítulo.

Ahora bien, aunque a la Vicepresidencia se le confía la función de coordinar intersectorial e interinstitucionalmente el Capítulo, no se puede desconocer que éste hace parte del Acuerdo que, es coordinado principalmente por la OACP.

⁴⁵² Ver, entre otras, las Sentencias T-974 de 2009, T-801 de 2014 y T-622 de 2016 de la Corte Constitucional.

A pesar de lo anterior, la Procuraduría entiende que, la función de coordinación de la vicepresidencia de la República no desconoce la responsabilidad que tienen las entidades competentes en la implementación del *Capítulo*.

De otra parte, la Procuraduría también encuentra necesario señalar que, el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas es una forma de garantizar el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Por lo anterior, es importante destacar la expedición de la Resolución 2655 del 27 de octubre de 2022 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante la cual se prorroga el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas hasta el 31 de octubre de 2023.

En el mismo sentido, se resalta que, el 11 de enero de 2023 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas profirió la Resolución 2673 mediante la cual:

“1. Decide que la Misión de Verificación verificará la implementación del punto 1 y el punto 6.2 del Acuerdo Final, de acuerdo con lo establecido en la carta del Secretario General (S/2022/940), además de las disposiciones relativas al mandato actual de la Misión de Verificación, de acuerdo con lo establecido en la resolución 2655 (2022);

2. Expresa su voluntad de continuar trabajando con el Gobierno de Colombia sobre el mandato de la Misión de Verificación tomando como base el acuerdo entre las partes.”

Así las cosas, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas seguirá verificando el cumplimiento del Acuerdo de Paz hasta el 31 de octubre de 2023; atendiendo a que, a partir del 11 de enero del mismo año inició la verificación de la implementación del punto 6.2 del Acuerdo, relativo al *Capítulo*.

De igual manera, se resalta la iniciativa del Gobierno de Estados Unidos de América y del Gobierno de México, de convertirse en garantes del cumplimiento del *Capítulo*.

Para finalizar, se destaca la expedición de la Directiva 009 de 2022 mediante la cual, la Procuraduría exhortó a entidades del orden nacional y territorial del departamento del Chocó, a adoptar medidas para atender y solucionar la crisis humanitaria de este departamento.

Dentro de los exhortos hechos por la Procuraduría, está el de avanzar en la implementación de los PDET y del *Capítulo Étnico*, asuntos que resultan necesarios para atender la crisis humanitaria del Chocó, departamento gravemente afectado por el conflicto armado.

Recomendaciones

- I. A la Vicepresidencia de la República como coordinador del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, promover, impulsar y apoyar la creación de planes, proyectos o programas con enfoque diferencial, que materialicen el Capítulo Étnico y que deben surtir la consulta previa.
- II. A la Vicepresidencia de la República, considerar en la Estrategia de Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz, la simplificación de requisitos y el exceso de formalismos, de modo que las comunidades étnicas puedan acceder en mayor medida a los planes y programas que implementen el Capítulo Étnico.
- III. A la Autoridad Nacional de Consulta Previa acompañar y asesorar a las entidades del Gobierno nacional y territorial, en los planes, proyectos o iniciativas que requieran consulta previa y busquen cumplir el Capítulo Étnico.
- IV. Al Ministerio del Interior, adoptar un plan o programa que le permita avanzar en el cumplimiento de todos los indicadores que son de su competencia, especialmente de aquellos que no tienen ficha técnica.
- V. A la Vicepresidencia de la República, la OACP y la UAIF aclarar la función de coordinación interinstitucional e interjurisdiccional que les corresponde para cumplir el Capítulo Étnico.

Punto 1: Reforma rural integral

De acuerdo con este punto del Capítulo, la reforma rural integral debe tener un enfoque étnico diferencial que, garantice la propiedad colectiva, cree mecanismos para proteger las tierras y territorios ocupados y/o poseídos ancestralmente por los pueblos étnicos y privilegie el concepto de integralidad del territorio.

En este sentido, la reforma rural integral en el Capítulo Étnico comprende diferentes asuntos, entre los cuales se encuentran: (i) los programas PDET, (ii) los mecanismos especiales de consulta (MEC), el Fondo de Tierras, (iii) el catastro multipropósito, la titulación y adjudicación de territorios, (iv) la protección a territorios ancestrales, y (v) la formulación de planes de acción para la transformación regional (PATR), entre otros.

En términos generales, los artículos 7º, 8º, 55 transitorio, 329 y 330 de la Constitución Política, reconocen la existencia de los territorios étnicos (resguardos y territorios colectivos) y la autonomía que tienen las autoridades étnicas en ellos.

El Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991, se refiere así mismo, a la protección del territorio al determinar que, los Estados deben adoptar todas las medidas para garantizar su protección y conservación.

De igual manera, la Ley 80 de 1890, la Ley 70 de 1993 y Ley 160 de 1994 son algunos de los instrumentos normativos que regulan aspectos territoriales de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Los Decretos 1745 de 1995, 2333 de 2014, 1953 de 2014, entre otras disposiciones, también se refieren a las formas de reconocimiento, protección, organización y titulación de los territorios étnicos.

En cuanto a la jurisprudencia constitucional debe decirse que ha sido reiterativa en sostener que, los territorios son espacios de vida en los que las comunidades étnicas desarrollan sus planes de vida; y en los que, el Estado debe adoptar medidas para garantizar su supervivencia para que, las mismas puedan ejercer sus derechos fundamentales⁴⁵³.

La JEP también ha considerado en sus pronunciamientos que, el territorio es una víctima del conflicto armado, pues ha sido contaminado, violentado, olvidado, sobreexplotado, y las comunidades no han podido realizar sus prácticas ancestrales ni generar su cohesión cultural⁴⁵⁴.

De esta manera, la Procuraduría destaca la importancia del territorio para los pueblos étnicos, teniendo en cuenta que en su cosmovisión se trata de un concepto muy amplio que, representa vida, tradición, unión, cultura, costumbres, creencias, trabajo y alimento.

Ahora bien, sin desconocer la importancia de los demás puntos del Capítulo, el relacionado con la reforma rural integral es el que con más indicadores cuenta, 27 en total, resultando de especial importancia avanzar en su cumplimiento, por tratarse de un asunto transversal, indispensable para garantizar otros derechos de los pueblos étnicos.

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del *Capítulo* confluyen 7 entidades, quienes de acuerdo con la información reportada en el SIPO han avanzado 63,8 % en el período analizado.

A continuación, el cuadro elaborado por la Procuraduría ilustra los indicadores que están cumplidos (100 %), con avance o incumplidos (0 %) durante el período analizado en este informe (31 de marzo de 2022 a 1 de abril de 2023).

453 Ver, entre otras, las sentencias T- 652 de 1998, T-188 de 1993, T-001 de 2019 y T-046 de 2021.
454 Ver, entre otras, los autos: SRVBIT 018/18, SRVBIT 067/18, SRVBIT 079/19, SRVBIT 099/20, SRVBIT 094/20, SRVBIT 018/20, SRVBIT 067/20, SRVBIT 158/20, SRVNHCH 04/03 y SRVNHCH 05/19 de 2020

En resumen, del total de 27 indicadores que tiene este punto (reforma rural integral), hay: 9 indicadores cumplidos (100 %), 10 indicadores con avance y 8 indicadores sin avance (0 %), según se evidencia en la tabla:

Tabla 100 Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 1 “Reforma Rural Integral” reportado en SIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
A.E.1. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas”	A.E.22. “Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el maco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.” 99% avance.	A.E.7. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia”
A.E.5. “Proyecto de Ley de tierras, consultado y concertado, presentado para modificar el artículo asociado al Fondo de Tierras e incluir una subcuenta específica de acceso para comunidades NARP”	A.E.23. “Porcentaje de PATR que incluyen planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados” 95% avance.	A.E.8 “Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras”
A.E.11. “Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación”	A.E.24 Porcentaje de medidas, programas y proyectos de los PATR que desarrolla los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial o sus equivalentes, implementados” 95% avance.	A.E.10. “Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados”
A.E.12. “Normatividad aplicable para la constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva, ajustada y expedida”	A.E.2. “Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras” 86% avance.	A.E.14. “Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra.”
A.E.13. “Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas”	A.E.16. “Porcentaje de instrumentos de formación, capacitación, registro,	A.E.15. “Porcentaje de territorios étnicos con levamiento catastral

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
	<p>caracterización, asistencia e inscripción del Sistema Nacional Catastral Multipropósito con la variable Rrom, indígena y NARP”</p> <p>85% avance.</p>	<p>construido desde de la participación de sus comunidades.”</p>
<p>A.E. 18. “Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos”</p>	<p>A.E.20. “Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que en su implementación contaron con participación, concertación y/o consulta previa con pueblos y comunidades étnicas, de conformidad con la normatividad legal vigente”</p> <p>80% avance</p>	<p>A.E.17. “Guía metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito que se establezca en la Ley que regula la materia para los territorios de las comunidades y pueblos NARP, construida por un equipo técnico definido por las organizaciones nacionales NARP de carácter nacional, el cual tendrá una composición máxima de 10 personas.”</p>
<p>A.E.19 “Porcentaje de planes de la Reforma Rural Integral que incorporan el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación”</p>	<p>A.E.9. “Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos”</p> <p>79% avance</p>	<p>A.E.27. “Porcentaje de planes de acción inmediata concertados, diseñados, formulados, ejecutados y con seguimiento de acuerdo a los planes de vida, planes de salvaguarda de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en riesgo de extinción física y cultural y que no están priorizados por el Decreto 893 de 2017”</p>
<p>A.E.25 “Porcentaje de medidas específicas, programas y proyectos diseñados, formulados, en implementación y seguimiento con mujeres de pueblos indígenas, NARP y Rrom.”</p>	<p>A.E.21. “Porcentaje de medidas, proyectos, programas específicos, con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación para mujeres de comunidades y pueblos étnicos contenidas en los planes nacionales para la Reforma Rural Integral, implementados”</p> <p>75% avance.</p>	<p>A.E.6 “Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra”</p>
<p>A.E.26 “Porcentaje de PATR formulados y en implementación con participación efectiva de organizaciones de mujeres NARP”</p>	<p>A.E.4. “Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.”</p>	

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
	56% avance.	
	A.E.3. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva”. 26% avance.	

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

La Procuraduría destaca que, en las entrevistas realizadas a los líderes y lideresas, presidentes de consejos comunitarios, cabildos, gobernadores de las comunidades étnicas, representantes de las Kumpaños, indicaron que, en su criterio, el nivel de cumplimiento del punto de RRI del Capítulo es bajo.

En otros términos, la percepción que se tiene en los territorios de la RRI es que el avance del 63,8 % es muy alto contrastado con la realidad.

En este sentido el pueblo Nukak, asentado actualmente en San José de Guaviare bajo condiciones inhumanas y al borde del exterminio físico y cultural, manifestó que no existen avances en la reforma rural integral y en la posibilidad de retornar a su territorio. (Entrevista, 2023)

De igual manera, el pueblo Jiw de Mapiripán y Puerto Concordia, también en riesgo de exterminio físico y cultural, indicó a la Procuraduría que, no se evidencian avances en la reforma rural integral.

Esta percepción de poco avance en la reforma rural integral también fue manifestada por líderes de las comunidades indígenas Emberá Katío de Córdoba y Antioquia y Emberá Dóbida de Carmen del Darién (Chocó).

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y mecanismos especiales de consulta (MEC)

Los PDET son instrumentos de planificación y gestión para implementar los planes sectoriales y programas en el marco de la reforma rural integral en articulación con los planes territoriales. Estos planes buscan una reforma estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas por el Gobierno nacional.

En este sentido, fue creado el Mecanismo Especial de Consulta (MEC) para garantizar la participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, formulación, ejecución y seguimiento de los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (en adelante PATR). Este mecanismo busca

incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial acorde a los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial de los pueblos étnicos.

En las mesas de trabajo que se desarrollan en virtud del MEC, los pueblos étnicos conocen, deliberan y deciden sobre la implementación de los PDET en sus territorios.

La Procuraduría destaca lo manifestado por todas las comunidades entrevistadas en lo que respecta a los PDET, pues indican que, en general no hay avance en el cumplimiento de estos proyectos, debido a los múltiples requisitos que son exigidos para acceder a los programas, y a que no existe un enfoque de género.

Las comunidades también manifestaron que, los PDET se presentaron inicialmente como una alternativa interesante que trajo muchas esperanzas a las comunidades, pero que con el paso del tiempo se fueron diluyendo por la falta de cumplimiento y por la corrupción.

Al respecto, el instituto Kroc señaló que:

“(…) en términos de implementación de las iniciativas con etiquetas “propias étnicas” que representan el 25% del total de iniciativas PDET, es posible colegir que estos espacios tienen bajos niveles de incidencia, pues son estas las iniciativas que evidencian menores niveles de implementación acumulada.” (O'Brien, 2023).

En este orden de ideas, la Procuraduría encuentra que la percepción de las comunidades respecto de la implementación de los proyectos PDET es un reflejo de lo que se vive en los territorios y de la realidad de estas iniciativas, las cuales tienen un bajo nivel de implementación.

De igual manera, el instituto Kroc destacó que las mayores dificultades del mecanismo especial de consulta durante 2022 fueron la falta de capacidad técnica para la formulación y seguimiento a los proyectos y la coordinación con otros espacios de planeación territorial.

En el mismo sentido, el instituto advirtió que, las comunidades manifestaron que los MEC no están surtiendo los resultados deseados porque, las decisiones adoptadas por la comunidad no son tenidas en cuenta, por tratarse de “un mero mecanismo formal, con el que se buscaba avalar las decisiones adoptadas por otros” (O'Brien, 2023).

Entonces, la Procuraduría evidencia que, aunque los indicadores A.E.26, A.E.22., A.E.23., A.E.24., relacionados con los PDET y PATR muestran altos grados de avance (100%, 99%, 95% y 95% respectivamente) las comunidades que

dialogaron la Procuraduría y la realidad evidenciada en los territorios muestran falta de implementación. En otros términos, estas iniciativas y mecanismos se convirtieron en asuntos formales o de trámite sin que tengan realmente un impacto positivo en las comunidades, como se esperaba.

Catastro multipropósito

El catastro multipropósito es un sistema de información mediante el cual el Gobierno Nacional pretende organizar e inventariar el territorio. En este sentido, este sistema registra datos actualizados de la tierra basado en predios formales e informales. La información obtenida se refiere a derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos del territorio.

En relación con lo anterior, los artículos 45, 46, 51 y 52 del PND desarrollan asuntos como: la gestión del catastro multipropósito con enfoque étnico diferencial; la adecuación de las instituciones para gestionar y realizar el catastro multipropósito; y la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento de las actividades dirigidas a cumplir la reforma agraria y la reforma rural integral del Acuerdo de Paz.

Para elaborar el Cuarto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, la Procuraduría envió un requerimiento al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC) para conocer la implementación y avance del catastro multipropósito.

En este sentido, el IGAC indicó que, previo a iniciar el proceso de consulta previa con las organizaciones y pueblos indígenas para el levantamiento y actualización de la información catastral en los territorios étnicos, realizó el alistamiento de insumos técnicos, socialización, trabajo de campo, unificación de las propuestas de instrumentos normativos, expedición de instrumentos normativos, y protocolización de instrumentos operativos con la Comisión Nacional de Territorios de Pueblos Indígenas (en adelante CNTI) y la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas (en adelante MPC) (IGAC, 2023).

Igualmente, manifestó que, de manera conjunta entre el IGAC y la MPC, fue proferida la Resolución 338 de 2023, mediante la cual se adopta de manera transitoria la política pública de catastro multipropósito en territorios indígenas, garantizándose que la gestión catastral iniciará, sólo hasta que sea expedido el instrumento normativo especial para pueblos indígenas.

Además, esta resolución pretende que, en los territorios indígenas se identifique la existencia de procesos en curso y se implementen mecanismos especiales con

enfoque étnico y diferencial de seguimiento y acompañamiento a efectos de garantizar que la operación catastral sea respetuosa de sus derechos.

El IGAC también informó que, expuso la guía metodológica para la implementación del proceso de gestión catastral en los territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el espacio de la Comisión Consultiva de Alto Nivel -CCAN previo a la radicación del documento en el Espacio Nacional de Consulta Previa -ENCP. Además, sostuvo que en diciembre de 2022 se concertó la ruta metodológica.

Asimismo, el instituto Kroc sostuvo que, existe un consenso entre el Gobierno nacional y el Gobierno indígena sobre la ruta metodológica para la protocolización e implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito en los territorios indígenas. En otras palabras, debido a que, el catastro multipropósito afecta (positiva o negativamente) a las comunidades étnicas debe surtir el proceso de consulta previa, el cual ya cuenta con la aprobación de la ruta metodológica.

En este orden de ideas, la Procuraduría evidencia que, el catastro multipropósito es un sistema necesario y fundamental para avanzar en el cumplimiento de la reforma rural integral, pues permite identificar con certeza y precisión las condiciones del territorio (baldío, territorio ancestral, etc.). Este sistema actualmente está en construcción con las comunidades étnicas.

En todo caso, se destaca que, en lo relacionado con los pueblos y comunidades indígenas existe un catastro multipropósito temporal o transitorio (Resolución 338 de 2023 del IGAC), el cual estará vigente hasta que se adopte el instrumento definitivo para ello.

Fondo de Tierras

De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017, el Fondo de Tierras es un presupuesto necesario para buscar la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad, y lograr la democratización de acceso a la tierra, de manera especial a las comunidades rurales más afectadas por el conflicto armado, incluyendo a las comunidades étnicas.

En este sentido, la Procuraduría destaca lo manifestado por la lideresa del consejo comunitario del Cauca, quien indicó que, la comunidad negra tuvo problemas para acceder al Fondo de Tierras, porque en principio se creía que beneficiaba solamente a las comunidades indígenas (Entrevista, 2023).

Así mismo, resulta necesario aclarar que la itinerancia que caracteriza al pueblo Rrom ha sido una razón para desconocer el derecho que tienen de acceder a la oferta de este Fondo. De acuerdo con lo anterior, el representante del pueblo Rrom

al ser entrevistado por la Procuraduría indicó que, hace poco tiempo empezaron a conocer las gestiones que la ANT realiza para que, el pueblo Rrom acceda al Fondo de Tierras y a los programas de dotación de tierras.

En este sentido, es importante destacar que, los reportes de los indicadores del PMI reflejados en el SIPO muestran que, los indicadores A.E.7. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia” y A.E.8. “Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras” que benefician al pueblo Rrom o gitano se encuentra en 0 % de avance.

De igual manera, el Instituto Kroc informa que, la entrega de tierras se encuentra por debajo de las metas anuales, pues de acuerdo con el SIPO la entrega de tierras del Fondo de Tierras a junio de 2022 ha sido de 17 %.

Así pues, la Procuraduría encuentra que, la oferta del Fondo de Tierras todavía no logra beneficiar a todas las comunidades étnicas de manera uniforme, pues existen mayores avances en los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras e indígenas, pero no en los gitanos. A pesar de lo anterior, en términos generales, el acceso a la oferta de tierras para las comunidades étnicas sigue siendo bajo y las comunidades siguen a la espera de poder acceder al derecho al territorio.

Adjudicación, titulación y recuperación de tierras a comunidades étnicas

La adjudicación, titulación y recuperación de tierras de las comunidades étnicas es otro de los asuntos de la reforma rural integral que presenta alto rezago en su cumplimiento, pues todavía no existen rutas o mecanismos construidos y concertados que permitan la efectiva protección del territorio.

Al respecto, el Instituto Kroc destacó la ausencia de metas en la adjudicación y formalización de tierras para mujeres étnicas, situación que evidencia la ausencia del enfoque transversal de mujer, género y generación que debe tener el Capítulo Étnico.

De esta manera, la Procuraduría insiste en la necesidad de que, las mujeres puedan ser parte de los programas de adjudicación de tierras como mecanismo de reivindicación de sus derechos y como mecanismo para avanzar en la equidad de género.

De otra parte, en relación con la hoja de ruta del Pacífico Medio, la ART atendiendo a la recomendación consignada en el Cuarto Informe al Congreso (Procuraduría, 2022) relacionada con la terminación y publicación de esta hoja de ruta, informó que, fue construida una agenda de trabajo conjunta, que la

metodología para su construcción con los delegados de la Mesa Subregional Interétnica de Pacífico Medio; la socialización de los resultados con los diferentes actores involucrados en el proceso; la realización de mesas de construcción participativa en los 4 municipios PDET; y una mesa subregional para retroalimentar sus componentes por los actores comunitarios, territoriales e institucionales (ART, 2023).

Por otro lado, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas indicó en sus informes que, la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT) y la Agencia Nacional de Tierras crearon un mecanismo de coordinación para garantizar que las tierras despojadas ilegalmente a los pueblos étnicos no se consideren aptas para su compra.

De igual manera, la Misión informó que, la URT comenzó procesos para devolver tierras a 37 territorios indígenas y 13 territorios afrocolombianos. En este sentido, precisó que, hay 451 procesos de restitución de territorios indígenas y afrocolombianos vigentes ubicados en municipios PDET.

Además, la Misión indica que, la URT ha iniciado acciones legales para la restitución de más de 1 millón de hectáreas de tierras para los departamentos del Chocó, Guaviare, Nariño y Córdoba.

Por último, es preciso destacar que el recrudecimiento del conflicto armado en la mayor parte del territorio colombiano limita el cumplimiento de la reforma rural integral y la manera en que, las comunidades interactúan y se vinculan con sus territorios.

La Procuraduría encontró que, la violencia y amenazas contra las comunidades étnicas está acompañada de despojos de tierras o del desconocimiento que tienen respecto de sus territorios.

En otros términos, los desplazamientos forzados, las limitaciones a la circulación, los confinamientos y las amenazas a las comunidades étnicas, son aspectos que impiden avanzar en el cumplimiento de la RRI del *Acuerdo de Paz*.

Así pues, la violencia en los territorios es un asunto transversal que requiere ser atendido para efectivizar el derecho al territorio de las comunidades étnicas.

Recomendaciones

- I. A la Agencia Nacional de Tierras avanzar en el cumplimiento de los indicadores que tiene a su cargo, especialmente en aquellos que tienen 0% de avance (A.E.6., A.E.7., A.E.8., A.E.10., A.E.14.)

- II. A la Agencia Nacional de Tierras, a la Agencia de Renovación del Territorio y a la Unidad de Restitución de Tierras garantizar el enfoque de género en los planes, programas y proyectos que materialicen la RRI.
- III. Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa avanzar en la concertación y elaboración del catastro multipropósito con las comunidades étnicas.
- IV. A la Agencia de Renovación del Territorio avanzar en el cumplimiento de los proyectos PDET.
- V. Al Ministerio de Defensa Nacional adoptar medidas que permitan garantizar la seguridad en los territorios étnicos, de manera que, las comunidades puedan vivir dignamente en ellos.
- VI. A la ART adoptar medidas que fortalezcan los MEC y permitan la participación plena y efectiva de los pueblos étnicos en el proceso de priorización, estructuración, implementación y seguimiento de los PDET.
- VII. A la ART garantizar la participación de mujeres en los grupos motor y MEC, en la ejecución de los proyectos y en su seguimiento
- VIII. A la ANT aclarar el número de tierras que serán tituladas a favor de grupos o colectivos de mujeres étnicas.

Punto 2: Participación Política

Este punto del Capítulo Étnico busca garantizar la participación plena y efectiva de los representantes de las autoridades étnicas y sus organizaciones en las instancias que se crearon para cumplir el Acuerdo.

Es preciso recordar que, de la lectura armónica de los principios consagrados en los artículos 3º, 7º y 8º de la Constitución Política se evidencia que Colombia es un Estado democrático, multicultural y pluriétnico.

Además, es relevante resaltar que el artículo 40 de la Constitución establece el derecho de las personas a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Así mismo, se destaca la Ley estatutaria 1757 de 2015 que regula el derecho fundamental a la promoción y protección de la participación democrática, y la Ley 850 de 2003 que se refiere a la creación de veedurías ciudadanas como formas de control social.

En concordancia con lo anterior, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha manifestado la necesidad de adoptar acciones afirmativas para garantizar la

participación de las comunidades étnicas en la conformación, ejercicio y control del poder político.⁴⁵⁵

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del Capítulo confluyen 7 entidades, quienes de acuerdo con lo informado en el SIIPO han avanzado 57 % en el período analizado.

A continuación, el cuadro elaborado por la Procuraduría ilustra los indicadores que están cumplidos, con avance o incumplidos durante el período analizado en este informe (31 de marzo de 2022 a 1 de abril de 2023).

En síntesis, se encuentra que, del total de 24 indicadores que tiene este punto, hay: 12 indicadores cumplidos (100 %), 2 indicadores con avance (80% y 55%) y 10 indicadores sin avance (0 %).

Tabla 101. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 2 “Participación en Política” reportado en SIIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
B.E.5. “Porcentaje de convocatorias de radio comunitarias abiertas específicas para la adjudicación de emisoras para pueblos étnicos que han sido diseñadas con criterios diferenciadores acordados conjuntamente y desarrolladas con pueblos étnicos”	B.E.13. “Pueblos y comunidades étnicas formados en temas de control social y veedurías.” Avance 80%	B.E.21. El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP incorporará en su análisis las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.
B.E.6. “Número de emisoras comunitarias adjudicadas a pueblos étnicos”	B.E.14. “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado.” Avance 55%	B.E.22. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP incorporará en sus informes las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.
B.E.7. “Trabajadores y trabajadoras, comunicadores y comunicadoras y operadoras y operadoras de los medios comunitarios de los pueblos étnicos que reciben capacitación técnica adecuada culturalmente.”		B.E.23. El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.
B.E.8. “Espacios en emisoras que hacen parte de RTVC		B.E.24. “Los informes públicos que producirá la

⁴⁵⁵ Ver entre otras, las Sentencias SU-388 de 2005 y T-115 de 2021.

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos		instancia de Alto Nivel del SISEP incluirán un capítulo que trate de las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP. Para la construcción del capítulo se incluirán insumos aportados por estos pueblos y comunidades”
B.E.9. “Espacios en los canales institucionales y regionales destinados a la divulgación de los contenidos propios de los pueblos étnicos”		B.E.1. “Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.”
B.E.10. “Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de los pueblos étnicos con contenido orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y la divulgación.”		B.E.3 “Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas.”
B.E.11. “Producciones del servicio de radio comunitaria y de interés público de las mujeres pertenecientes a los pueblos étnicas con contenidos orientados a fomentar contenidos de paz con financiación para la producción y”		B.E.4 “Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social.”
B.E.12 “delegados/as del Pueblo Rrom participarán en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia.”		B.E.17. “Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas”
B.E.15. “Plan de formación a veedores con pertinencia cultural, diseñado e implementado”		B.E.18. Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y Rrom
B.E.16. “El total del censo electoral rural y urbano en territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto”		B.E.20. “Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, NARP y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la PAZ.”
B.E.19. “El total del censo electoral rural y urbano en		

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
territorio de pueblos y comunidades étnicas cuenta con condiciones para ejercer el derecho al voto.”		
B.E.25. “El Gobierno Nacional promoverá un ajuste en el proyecto de reforma para incluir dos representantes (hombre y mujer) de los pueblos Rrom en el Consejo Nacional de Planeación.”		

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

Este ente de control considera especialmente preocupante que, el Ministerio del Interior siendo la entidad que más indicadores tiene a cargo en el punto de participación en política del Capítulo Étnico (7 en total) reporte un avance de tan solo el 55 % en el cumplimiento del indicador B.E.14. “Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia con pertinencia cultural diseñado e implementado.”

De conformidad con el SIIPO, el Ministerio del Interior no ha avanzado en el cumplimiento de los indicadores B.E.1. “Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana”; B.E.3 “Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas”; B.E.4 “Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social”; B.E.17. “Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas”; B.E.18. “Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y RRom”; y B.E.20. “Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, NARP y RRom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias para la PAZ”.

Igualmente, la Procuraduría evidencia que, los indicadores B.E.3. y F.E.8. tienen falencias su estructuración. Lo anterior, debido a que, miden lo mismo, el número de consultas previas de actos legislativos, medidas administrativas, normas, leyes consultadas con las comunidades étnicas, pero están en puntos diferentes del acuerdo (participación en política, y verificación e implementación).

En otras palabras, los indicadores referidos parecen estar duplicados y miden aspectos diferentes del Capítulo Étnico. El B.E.3. mide el punto de participación en

política y el F.E.8. mide el punto de verificación e implementación. Por lo que, es necesario revisar y depurar indicadores del PMI que se repitan.

Todas las comunidades entrevistadas y visitadas por la Procuraduría en sus territorios manifestaron que, este punto del Capítulo presenta un bajo nivel de cumplimiento, pues desconocen la manera en la que pueden ejercer su derecho a la participación política, más allá de la representación étnica que tienen en las instancias de participación nacional.

En este sentido, la Procuraduría destaca lo manifestado por algunas lideresas indígenas del pueblo Jiw, quienes indicaron no conocer los espacios de participación política de las mujeres y tener la necesidad de que sean creados para garantizar el enfoque de género en la implementación del Capítulo Étnico.

De acuerdo con el instituto Kroc tanto el enfoque étnico como el de género presentan mayor rezago en la implementación. Particularmente, el enfoque de género en el ámbito étnico tiene mayor dificultad, a pesar de ser dos enfoques que deben coexistir, debe de manera sistemática y armónica (O'Brien, 2023).

En este sentido, el instituto se refirió a la necesidad expresada por las mujeres en el encuentro regional centro occidente de la IEANPE llevado a cabo en mayo de 2022, donde manifestaron la necesidad de adoptar garantías urgentes y suficientes para los procesos de fortalecimiento organizativo que requieran las mujeres étnicas en sus comunidades y en las distintas instancias de las cuales han sido excluidas.

En otros términos, la figura de la mujer en las comunidades étnicas debe ser entendida de acuerdo con la concepción de los pueblos étnicos y no bajo una visión mayoritaria u occidental. Las mujeres en la cosmovisión étnica tienen una relevancia especial, entre ellas: vida, resistencia, lucha, cultura, pensamiento.

De esta manera, se destaca lo informado por el Ministerio del Interior respecto a la metodología y pedagogía adoptadas para orientar y facilitar la socialización correspondiente al enfoque de género, mujer, familia y generación y, mayores garantías de participación desde la perspectiva étnica, señalando haber implementado la estrategia de las 3E: Más Equidad, Más Empoderamiento y Más Etnodesarrollo (MinInterior, 2023).

De acuerdo con dicho Ministerio la iniciativa permitió que: I) se realizaran diferentes encuentros con mujeres de diversos departamentos del país, en los cuales se desarrollaron talleres de emprendimiento, derechos e identificación de los escenarios de participación nacional para las mujeres; II) jornadas virtuales de fortalecimiento organizativo; y, III) selección de 68 proyectos en el Banco de Proyectos del Ministerio presentados por mujeres.

De otra parte, la Procuraduría resalta lo manifestado por el representante del pueblo Rrom, sobre su desconocimiento respecto a las instancias de representación y participación política. En otros términos, sostuvo que, el pueblo gitano no es tenido en cuenta ni convocado a los asuntos del Capítulo Étnico.

Igualmente, afirmó no tener conocimiento sobre la posibilidad de crear veedurías ciudadanas ni de acceder a los programas de emisoras comunitarias para cumplir el punto 2 del Capítulo Étnico (Entrevista, 2023).

Al respecto, el instituto Kroc informó que, solamente la “Asociación de Afrodescendientes del Río Grande” en Plato (Magdalena) pudo recibir licencia de funcionamiento por Min Tic para funcionar como emisora comunitaria (O'Brien, 2023).

De igual manera, el Instituto indicó que, las políticas públicas de reconciliación y participación ciudadana fueron emitidas sin el apoyo de la CSIVI y sin agotar el proceso consultivo ante la IEANPE y la Instancia Especial de Mujeres.

Según este Instituto, tanto el Decreto 1444 de 2022 como el 1535 de 2022, mediante los cuales se adopta la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización y la Política de Participación Ciudadana, no surtieron el proceso de constatación normativa dentro de la CSIVI. En este sentido, se advirtió sobre la adopción de la política de manera unilateral por el Gobierno (O'Brien, 2023).

El instituto igualmente destacó la instalación de nuevos puestos de votación en los territorios étnicos, lo que permitió mayor participación de las comunidades étnicas en las elecciones políticas.

Por otra parte, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos informó que, el Plan Nacional de Derechos Humanos para pueblos indígenas, NARP y Rrom finalizó la fase diagnóstica y se encuentra a la espera de recursos presupuestales para iniciar el proceso de consulta previa con las comunidades (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2023).

De acuerdo con la Consejería, la fase de diagnóstico finalizó con la revisión en conjunto con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) del documento denominado “INSUMO DIAGNÓSTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL CAPÍTULO ÉTNICO DEL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN EN DDHH: Aproximación a los derechos humanos de los grupos étnicos desde la perspectiva de los derechos colectivos”.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP)

El Acuerdo determina que, se debe garantizar la inclusión de candidatos de pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP), cuando éstas coincidan con los territorios étnicos.

De esta manera, el Acto Legislativo 02 de 2021 habilitó la creación de 16 curules en la Cámara de Representantes, durante dos periodos constitucionales, correspondientes a las 16 CITREP creadas.

Para garantizar la participación de las comunidades étnicas en la conformación de las listas electorales para las CITREP, el inciso tercero del artículo transitorio 3º, señaló:

“(…) Cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos, adicionalmente podrán inscribir candidatos:

- a) Los consejos comunitarios;
- b) Los resguardos y las autoridades indígenas en sus territorios, debidamente reconocidos, en coordinación con sus respectivas organizaciones nacionales;
- c) Las Kumpaño legalmente constituidas.”

Adicionalmente, el mencionado acto legislativo señala que, para garantizar la participación real y efectiva de los pueblos étnicos en la elección de las circunscripciones transitorias especiales de paz, se deben inscribir cédulas, hacer pedagogía del voto y garantizar la instalación de puestos de votación en sus territorios.

En este sentido, se destaca la elección de los candidatos a las 16 curules, de las cuales 4 son ocupadas por afrocolombianos: Orlando Castillo (CITREP 9), Gerson Lisímaco Montaña (CITREP 10), Jhon Fredy Valencia Caicedo (CITREP 11) y James Mosquera (CITREP 6); y un indígena: Haiver Rincón (CITREP 15).

La Procuraduría recuerda las condiciones históricas de segregación, racismo y discriminación que han sufrido los pueblos étnicos, las barreras tangibles e intangibles que se les han impuesto para acceder a los mecanismos de participación política, de modo que, la posibilidad de tener mayor representación en la Cámara de Representantes resulta una medida para avanzar en la protección de sus derechos.

La Procuraduría insiste en la necesidad de adoptar acciones afirmativas que permitan la participación efectiva de los pueblos étnicos en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación, revisar los indicadores B.E.3. "Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos" y F.E.8. "Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas" para evitar que se dupliquen indicadores que miden el mismo aspecto.
- II. Al Ministerio del Interior, reportar en SIPO los avances cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de los indicadores: B.E.1. Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana; B.E.3 Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas, B.E.4. Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías de los derechos a la libre expresión, protesta, movilización, otras formas de expresión ciudadana y social, B.E.17 Estrategias y programas de formación propia en cultura democrática y DDHH con pueblos y comunidades étnicas, B.E.18 Medidas afirmativas para garantizar la participación de las mujeres indígenas, NARP y RRom, B.E.20 Pueblos étnicos y organizaciones indígenas, NARP y Rrom fortalecidas por medio de rutas concertadas en capacidades y estrategias para hacer parte de los ejercicios de elección de las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz.
- III. A la OACP reportar en SIPO los avances cuantitativos y cualitativos del cumplimiento de los indicadores B.E.21 El Sistema de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP incorporará en su análisis las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.; B.E.22 La Comisión de Seguimiento y Evaluación del desempeño del SISEP incorporará en sus informes las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.; y B.E.23 El Comité de Impulso a las Investigaciones por delitos contra quienes ejercen la política tendrá en cuenta las afectaciones de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom y NARP.
- IV. Al Ministerio del Interior, revisar los Decretos 1444 de 2022 y 1535 de 2022 mediante los cuales se adoptó la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización y la Política de Participación Ciudadana y determinar la procedencia de la consulta ante la IANPE.
- V. A la Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior y demás Entidades competentes garantizar las condiciones económicas para el adecuado

funcionamiento de la IANPE, como instancia consultiva de la implementación del Capítulo.

- VI. Al Ministerio del Interior y a la Vicepresidencia de la República, impulsar, promover, adoptar planes o programas que garanticen la participación de las mujeres en las instancias de participación, representación y control político que permitan avanzar en el Capítulo.
- VII. Al Ministerio de la Información y las Telecomunicaciones flexibilizar los requisitos para que las comunidades étnicas puedan obtener la licencia de funcionamiento de emisoras comunitarias; así como, apoyar y asesorar a las comunidades étnicas en la adquisición de la licencia de funcionamiento.
- VIII. A la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, disponer de los recursos necesarios para garantizar la consulta previa del Plan Nacional de Derechos Humanos.

Punto 3: Fin del conflicto

Según el Acuerdo este punto del Capítulo Étnico busca adoptar medidas para finalizar el conflicto armado. Entre estas medidas se encuentran las garantías de seguridad, relacionadas con el reconocimiento y fortalecimiento de los sistemas de autoprotección de las comunidades étnicas (guardia indígena y guardia cimarrona).

Adicionalmente, este punto contempla la posibilidad de crear mecanismos de investigación y judicialización para priorizar los casos de conductas cometidas en contra de los pueblos étnicos.

De igual manera, prevé la creación de instrumentos especiales con enfoque étnico (instrumentos de armonización) para garantizar la reincorporación de excombatientes a la vida civil.

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del Capítulo Étnico confluyen 4 entidades, quienes de acuerdo con lo informado en el SIIPO han avanzado 52 %, en el período analizado.

A continuación, el cuadro elaborado por la Procuraduría ilustra los indicadores que están cumplidos, con avance o incumplidos, durante el período analizado en este informe (31 de marzo de 2022 a 1 de abril de 2023).

En resumen, del total de 9 indicadores que tiene este punto del Capítulo Étnico hay: 3 indicadores cumplidos (100 %), 3 indicadores con avance y 3 indicadores sin avance (0 %), según se evidencia en la tabla:

Tabla 102. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 3 “Fin del Conflicto” reportado en SIIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
C.E.5. “Número de imputaciones sobre casos de población indígena, NARP y Rrom priorizados por la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales”	C.E.10. “Medidas de fortalecimiento y garantías para los sistemas propios de protección de pueblos NARP, indígenas y Rrom implementadas” Avance 97%	C.E.4. Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación.”
C.E.8. “Número de organizaciones priorizadas que afectan las comunidades y pueblos indígenas, NARP y Rrom que son impactadas o sus actividades obstruidas”	C.E.7. “Número de casos priorizados en los que los afectados sean integrantes de comunidades indígenas, NARP y Rrom expuestos en informe de gestión de la Fiscalía.” Avance 55%	C.E.6. “Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom creado.”
C.E.2. “Indicador PMI de SAT con enfoque étnico. (Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida con enfoque territorial, diferencial y de género, reglamentado e implementado)”	C.E.3 “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado” Avance 19%	C.E.9. “Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren.”

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

Este Ente de Control llama la atención respecto a la inexistencia de la ficha técnica de los indicadores C.E.6. “Mecanismo para la recepción de insumos para que la fiscalía general de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom” y C.E.9 “Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren,” lo que impide conocer a detalle el cumplimiento de este punto del *capítulo*.

De otra parte, el artículo 357 del PND, creó el Fondo del Buen Vivir, administrado por el Ministerio del Interior con el objeto de administrar y ejecutar los recursos que se le asignen para la puesta en marcha de los programas y proyectos que acuerde con las organizaciones indígenas que participan en la MPC.

Este fondo atenderá especialmente asuntos de: I) acceso a derechos territoriales; II) emprendimiento, desarrollo económico y soberanía alimentaria; III) fortalecimiento de la institucionalidad indígena; IV) infraestructura y servicios

públicos; (V) empoderamiento de la mujer, familia y generación; y, (VI) fortalecimiento de mecanismos de protección propia (guardia indígena).

En relación con el fortalecimiento de la guardia indígena y la guardia cimarrona, la Procuraduría destaca la realización del Primer Encuentro Interétnico de Guardias en el municipio de Medio Atrato (Chocó), desde el 19 hasta el 22 de noviembre de 2022, como espacio de diálogo intercultural y de fortalecimiento de las guardias.⁴⁵⁶

Este encuentro permitió que, más de 300 personas de 4 pueblos étnicos (indígenas, negros, afrocolombianos y palenqueros), 2 pueblos indígenas (Wounaan y Emberá Dóbida, Katío y Chamí) provenientes de 5 departamentos (Chocó, Córdoba, Bolívar, Antioquia, Risaralda y Bogotá) se fortalecieran en temas como: Ley 70 de 1993, jurisdicción especial indígena, derechos humanos, construcción y elaboración de proyectos comunitarios, partería y género.

Este encuentro demostró que, las guardias indígenas y cimarronas son: I) actores fundamentales para avanzar en el fin del conflicto armado y garantizar la paz en los territorios; II) un mecanismo de autoprotección eficiente y necesario para las comunidades; y, III) un espacio de cohesión social en el que confluyen mujeres, hombres, adultos mayores, reinsertados, víctimas del conflicto armado, entre otros.

Así mismo, evidenció que, el vacío de regulación y de política pública sobre fortalecimiento de sistemas de protección de comunidades étnicas, impide que sean destinados recursos para su fortalecimiento y preservación. Adicionalmente, demostró que es necesario diferenciar las guardias cimarronas e indígenas de otros sistemas de protección, como la guardia campesina.

De otra parte, de acuerdo con la entrevista realizada al representante del pueblo gitano, el pueblo Rrom no tiene un mecanismo de autoprotección como las guardias. Por el contrario, el mecanismo de protección y ayuda con el que cuenta el pueblo gitano es la familia, concepto fundamental dentro de su cosmovisión y cultura (Entrevista, 2023).

De igual manera, este representante indicó que, “la persistencia del conflicto armado y su recrudecimiento, ha generado la imposibilidad de realizar prácticas tradicionales como, por ejemplo, desplazarse a los territorios a vender y comprar mercancía (equinos principalmente) y a leer la mano.” (Entrevista, 2023).

⁴⁵⁶ La Procuraduría Preventiva y de Control de Gestión 4: para Asuntos Étnicos por invitación de las comunidades étnicas, estuvo presente en el I Encuentro Interétnico de Guardias en Medio Atrato (Chocó).

En este mismo sentido, la lideresa del consejo comunitario del Cauca sostuvo que, su comunidad se ha caracterizado por la práctica ancestral de la agricultura, (principalmente la cosecha de café), actividad que se ha visto gravemente afectada por la violencia en el territorio (Entrevista, 2023).

Asimismo, se resalta que, un factor común en todos los diálogos que la Procuraduría sostuvo con las comunidades étnicas es la situación de violencia y recrudecimiento del conflicto armado que se vive actualmente en los territorios. Todas las personas entrevistadas fueron enfáticas en sostener que, la violencia no ha terminado y, por el contrario, tiende a agravarse.

En respaldo de lo anterior, se destaca lo señalado por el instituto Kroc en sus informes, en cuanto a que, el año 2022 fue el más violento contra líderes sociales y pueblos étnicos, especialmente, en las comunidades étnicas de la región del Pacífico, que fueron gravemente afectadas por el paro armado decretado por las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) en mayo de 2022.

De igual manera, el instituto señaló que, el 44% de las defensoras asesinadas en 2022 pertenecen a grupos étnicos, lo que permite apreciar la situación de riesgo y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, y la necesidad de abordar su protección no sólo desde el enfoque de género sino de manera conjunta con el enfoque étnico y antirracista.

De acuerdo con lo anterior, llama la atención de la Procuraduría, lo expresado por la lideresa del consejo comunitario del Cauca, quien indicó que, por el recrudecimiento del conflicto armado se ha generado una regresividad en la protección y reconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas (Entrevista, 2023).

Así mismo, la MVONU informó que, la situación de seguridad sigue siendo preocupante en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado y que existen “(...) retrasos en la implementación de las amplias disposiciones del Acuerdo Final en materia étnica. Esta situación es especialmente preocupante porque comunidades, líderes y excombatientes indígenas y afrocolombianos siguen siendo víctimas de grupos armados ilegales (...)” (Misión Política de verificación de las Naciones Unidas, 2023).

De igual manera, la ONIC informó que, desde el año 2016 hasta el 2022 se han presentado 96.360 víctimas de violaciones a DDHH y DIH pertenecientes a los pueblos indígenas. Además, explicó que, el confinamiento y el desplazamiento forzado son los actos de violencia que más se cometen en contra de los pueblos indígenas, seguido de la desatención humanitaria en alimentación y salud; episodios de racismo; intimidaciones, homicidios y amenazas (ONIC, 2023).

En este punto OCHA explicó que, los fenómenos de desplazamiento masivo, confinamiento y restricciones a la movilidad se presentaron en mayor grado e intensidad en la población étnica. En términos concretos, el 65% de desplazamientos masivos tuvo lugar en población étnica (49% afrocolombiana y 16% indígena); y el confinamiento y restricciones a la movilidad fue del 70% en la población étnica (20% afrodescendiente y 50% indígena) (OCHA, 2023).

Según información de, OCHA, desde enero del año 2023 hasta marzo de 2023, el 58% de la población afectada por situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento fue étnica, especialmente del Pacífico (OCHA, 2023).

De acuerdo con la información registrada en la página web del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023 la Defensoría del Pueblo ha emitido en total de 39 alertas tempranas, discriminadas por departamento así: (Defensoría del Pueblo, 2023)

Tabla 103. Alertas tempranas registradas por departamento entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023

Departamento	Específica por departamento	Compartida por departamento	Nacional	Binacional
Amazonas				
Antioquia	3	1		
Arauca	1			
Atlántico	1			
Bogotá D.C.				
Bolívar		1		
Boyacá	1			
Caldas				
Caquetá	1			
Casanare				
Cauca	5	1		1
Cesar	2			
Chocó	3			
Córdoba	1			
Cundinamarca				
Guainía	1			
Guaviare	1			
Huila	2			
La Guajira				
Magdalena				
Meta	1			
Nariño	2	1		1
Norte de Santander	3			
Putumayo		1		1

Departamento	Específica por departamento	Compartida por departamento	Nacional	Binacional
Quindío				
Risaralda	1			
San Andrés y Providencia	1			
Santander		1		
Sucre		1		
Tolima	2			
Valle del Cauca	2			
Vaupés	1			
Vichada				

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de la Defensoría del Pueblo, (2023).

Del cuadro anterior se evidencia que Antioquia (4); Cauca (7); Chocó (3); Nariño (4) y Norte de Santander (3) son los departamentos que cuentan con el mayor número de alertas tempranas emitidas durante el período referenciado en antecedencia.

Asimismo, de las 39 Alertas Tempranas referenciadas, 35 de ellas se emitieron para departamentos específicos, tres (3) se emitieron en conjunto para dos o más departamentos y una (1) alerta binacional, en donde se advierten escenarios de riesgo para el Pueblo Awá tanto en Colombia como en Ecuador.

De igual manera, se destaca que, de las 39 alertas identificadas, 28 de ellas incluyen dentro de las poblaciones en riesgo, amenaza o vulnerabilidad a: I) afrocolombiana; II) autoridades étnicas de gobierno; III) indígenas; IV) negros; V) raizales; y, VI) Rrom.

Así las cosas, de las 28 alertas tempranas en las que se incluye a poblaciones étnicas, 24 de ellas se emitieron para departamentos específicos, tres (3) se emitieron en conjunto para dos o más departamentos y una (1) alerta binacional, en donde se advierten escenarios de riesgo para el Pueblo Awá tanto en Colombia como en Ecuador.

Ahora bien, de las alertas tempranas identificadas con escenarios de riesgo para la población étnica, 21 de ellas son estructurales y las otras 7 de inminencia.

Teniendo en cuenta que se trata de alertas tempranas cuya fecha de emisión está comprendida entre el 1 de abril de 2022 y el 31 de marzo de 2023, ninguna de ellas cuenta, a la fecha, con informe de seguimiento que permita analizar la evolución de los escenarios de riesgo.

Por último, dentro de las conductas vulneradoras, actores armados y economías ilegales identificadas por la Defensoría del Pueblo en las 28 alertas tempranas en las que se incluyen escenarios de riesgo a poblaciones étnicas, se evidencia:

Tabla 104. Principales características de las 28 alertas tempranas reportadas

Conductas vulneratorias	Actores armados	Economías que operan
Reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes	Ejército de Liberación Nacional ELN	Narcotráfico
Desaparición forzada	Facciones disidentes de las FARC-EP	Préstamos gota a gota
Tráfico de migrantes	Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC	Minería Ilegal
Violencia sexual	Águilas Negras	Contrabando
Amenazas	Sinaloa	
Trata de personas	Autodefensas conquistadoras de la sierra	
Homicidio selectivo	La cordillera	
Ataques	Ejército Popular de Liberación EPL	
Estigmatización	Bloque Virgilio Peralta Arenas	
Imposición de normas de conducta y/o pautas de comportamiento	Los Rastrojos	
Violencia basada en género	Nuevos Rastrojos	
Regulaciones a la movilidad	Los Costeños	
Combates		
Confinamiento		
Extorsión		
Masacre		
Contaminación por MAP, MUSE, AEI		
Tortura		
Tratos inhumanos, crueles o degradantes		
Hostigamiento		
Demarcación del territorio a actores armados no estatales		
Enfrentamientos con interposición de la población civil		
Despojo de tierras		

Nota: Elaboración propia basada en información tomada de la Defensoría del Pueblo, (2023).

La Procuraduría evidencia que, varias de las situaciones de violencia y posibles desplazamientos y confinamientos, fueron alertados por la Defensoría del Pueblo, de modo que, se aprecia una desatención por parte de las entidades del Estado frente al cumplimiento de las recomendaciones realizadas a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT).

Por otro lado, la situación de violencia en los territorios y de recrudecimiento del conflicto armado ha ocasionado que, jóvenes indígenas opten por el suicidio, según lo informado por las comunidades indígenas a la Procuraduría (E-2021-424597 y E-2023-545790). Este es el caso de las comunidades indígenas de Chocó (Bojayá y Riosucio, principalmente) que ha sido alertado por la Procuraduría para que, las entidades del orden nacional y territorial adopten las medidas correspondientes.

La Procuraduría visitó los territorios donde se presenta esta problemática con el fin de buscar medidas que permitan atenderla, destacando la reunión realizada el 13 de marzo de 2023 en Bojayá (Chocó) entre la Procuraduría Delegada de Asuntos Étnicos, líderes de las comunidades indígenas de Bojayá y la iglesia de Bojayá.

En dicho espacio se pudo evidenciar que, no hay una eficiente prestación de los servicios de salud en las comunidades indígenas. Es necesario que las comunidades conozcan la ruta de atención en salud mental. Además, es fundamental que, esta ruta se cumpla y tenga enfoque étnico diferencial.

De otra parte, la Procuraduría resalta lo informado por el Instituto Kroc en lo que refiere, al incumplimiento de la concertación del Programa Especial de Armonización para la reincorporación de excombatientes que pertenecen a comunidades indígenas "Caminos para Volver al Origen".

En el mismo sentido, el Instituto destaca la falta de avance en el programa especial de armonización para la reincorporación de la comunidad negra, afrocolombiana, raizal y palenquera.

Dentro de las dificultades identificadas se encuentran: la falta de adecuación institucional, la falta de recursos financieros y el desconocimiento de Min Interior de los derechos de consulta previa de los pueblos étnicos en el *Acuerdo de Paz*.

De otra parte, se destaca lo informado por la ARN en la respuesta enviada a la Procuraduría, en cuanto al avance del documento metodológico, la guía y el plan de trabajo para el desarrollo de la consulta previa del "Programa Especial de Armonización Mauyauma para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género" para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

En el mismo sentido, es importante la respuesta dada por Min Interior respecto de la recomendación hecha por la Procuraduría para ajustar el funcionamiento del SIGOB en la CIPRAT, como herramienta operativa para que las entidades responsables garanticen su operatividad y eficiencia en las alertas tempranas que integran riesgos para los pueblos étnicos, enfatizando el concurso de todas las entidades nacionales, departamentales y municipales para mantener actualizada esta plataforma (MinInterior, 2023).

En todo caso, ese Ministerio informó sobre la realización de gestiones para mejorar la operatividad de esta plataforma, especialmente en la remisión de instrucciones a las entidades competentes para el diligenciamiento de la información correspondiente. Además, indicó que fueron llevados a cabo talleres de capacitación a funcionarios de las entidades sobre el funcionamiento de la plataforma (MinInterior, 2023).

Recomendaciones

- I. A la Dirección de Asuntos Indígenas, Rrom y Minorías y a Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, capacitar y fortalecer a las guardias (cimarrona e indígena) con enfoque diferencial.
- II. Al Ministerio de Defensa Nacional, coordinar acciones con la guardia indígena y la guardia cimarrona en territorios étnicos donde realicen operaciones de la fuerza pública.
- III. Al Ministerio del Interior, elaborar la ficha técnica del indicador C.E.9 “Medidas y mecanismos de seguridad y protección reforzadas individuales y colectivas implementadas para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos que lo requieren”.
- IV. Al Ministerio del Interior, que dentro de la reglamentación del artículo 357 del PND relacionado con el Fondo del Buen Vivir, se considere la posibilidad de vincular a otros pueblos indígenas que no están en la MPC, como los Wounaan y los Yukpa.
- V. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, (ARN), iniciar el proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización y su Instrumento Normativo.
- VI. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, (ARN), adoptar medidas urgentes e inmediatas que permitan la protección de los excombatientes que pertenecen a pueblos étnicos y que permitan su reincorporación a la vida civil.

- VII. A la Fiscalía General de la Nación, diseñar e implementar estrategias para avanzar en la investigación de los crímenes contra líderes sociales y excombatientes de origen étnico.
- VIII. A la Fiscalía general de la Nación, elaborar la ficha técnica del indicador C.E.6 “Mecanismo para la recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación tome decisiones de priorización de casos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom creado.”
- IX. Al Ministerio de Salud y Protección Social, adoptar políticas, planes, proyectos o programas que permitan prevenir y atender el fenómeno de los suicidios en jóvenes por razones del conflicto armado.

Punto 4: Problema de solución de drogas ilícitas

Este punto del Capítulo establece que, se debe garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas en el diseño e implementación del PNIS, el cual debe respetar y proteger los usos y consumos culturales de las plantas tradicionales catalogadas como de uso ilícito.

Además, este punto prioriza algunas comunidades étnicas en la atención al desminado y la erradicación de cultivos ilícitos. Estos pueblos son los indígenas Nukak, Jiw, Emberá Katío y Awá; y los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera, Río Chagüi, La Alsacia y Curvaradó Jiguamiandó.

Así mismo, este punto del Capítulo prevé que, como gesto de voluntad de paz, reparación y humanidad, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el desarrollo de un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios del pueblo Nukak, Emberá Katío (Resguardo Cañaverál), consejo comunitario Alto Mira y Frontera y Curvaradó Jiguamiandó.

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del Capítulo Étnico confluyen 6 entidades, quienes de acuerdo con los informado en el SIIPO han avanzado 30 % en el período analizado.

En resumen, se encuentra que, del total de 16 indicadores que tiene este punto, hay: 3 indicadores cumplidos (100 %), 4 indicadores con avance y 9 indicadores sin avance (0 %), según se evidencia en la tabla:

Tabla 105. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 4 “Solución de Drogas Ilícitas” reportado en SIIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
D.E.2. “Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con	D.E.6. “El 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se	D.E.1. Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos indígenas.”	encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.” Avance 81%	los pueblos y comunidades étnicas.
D.E.3. Los PISDA que coincidan con territorios étnicos incorporan un enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación, producto de la consulta y/o concertación con los respectivos pueblos y comunidades negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.	D.E.7. “El 100 % de los territorios de pueblos y comunidades étnicas se encuentran libres y saneados de MAP-MUSE con atención inmediata en los territorios priorizados en el Capítulo Étnico.” Avance 64%	D.E.5. “Planes de sustitución previamente consultados e implementados con los pueblos y comunidades étnicas en territorios focalizados para la sustitución de cultivos de uso ilícito que traslapen entre los territorios ancestrales y tradicionales de los pueblos y comunidades étnicas con PNN”.
D.E.4. “Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS”.	D.E.8. “Al 2018 en los territorios de los pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo de Paz se habrán surtido los procesos de consulta previa y/o concertación para hacer efectiva la priorización, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia vigente”. Avance 40%	D.E.13. Personas de los pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores antes de la expedición de la Ley General de Armonización de Justicia, atendidos mediante una ruta coordinada entre las autoridades étnicas y ordinarias que tengan jurisdicción en el caso.
	D.E.10. “Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de	D.E.14. Mujeres de pueblos y comunidades étnicas, condenadas por delitos de drogas (artículos 375, 376 y 377 incisos 2 y 3 Código Penal), que soliciten el beneficio a nombre propio a través de defensor o a través de autoridades étnicas, beneficiadas con la suspensión de la ejecución de la pena.

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
	<p>género, mujer, familia y generación.”</p> <p>Avance 33%</p>	
		<p>D.E.15. “Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizados en el punto 6.2.3. del Acuerdo Final de paz, concertado”.</p>
		<p>D.E.16. “Porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas priorizadas en el punto 6.2.3 del Acuerdo Final de paz, libres de MAP y MUSE y saneados en los términos acordado.</p>
		<p>D.E.9 Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación.</p>
		<p>D.E.11. Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, implementada garantizando un enfoque étnico con pertinencia cultural</p>

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
		y perspectiva de género, mujer, familia y generación.
		D.E.12. "Personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias".

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

En resumen, se encuentra que, del total de 16 indicadores que tiene este punto, hay: 3 indicadores cumplidos (100 %), 4 indicadores con avance (57,9 %, 53,1 %, 40 % y 33,3 %) y 9 indicadores sin avance (0 %).

Se debe resaltar que, no existen fichas para los indicadores D.E.9 relacionado con el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas; ni D.E.12 referente al, acceso voluntario que tengan los pueblos étnicos al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.

Contaminación de los territorios étnicos con minas antipersona y artefactos explosivos

En este punto del informe es particularmente importante referirse a los diálogos que tuvo la Procuraduría con los representantes de los pueblos étnicos, pues algunas de las personas entrevistadas pertenecen a las comunidades priorizadas en este punto del *Capítulo*.

Específicamente, la Procuraduría preguntó a las comunidades sobre los avances en: I) los planes de desminado y limpieza de los territorios; y, II) en los programas de asentamiento, retorno, devolución y restitución territorial.

Al respecto, el pueblo Nukak, despojado violentamente de su territorio, le contó a la Procuraduría que no existen avances en los planes de retorno y limpieza del territorio. Que algunas personas han decidido retornar a su tierra a pesar de no contar con garantías de seguridad producto de lo cual, han sido asesinadas o amenazadas (Entrevista, 2023).

Esta comunidad que, permanece en altas condiciones de vulnerabilidad en asentamientos de San José de Guaviare, le indicó a la Procuraduría que, atesoran volver a su territorio para desarrollar sus planes de vida. Además, manifestaron que las condiciones actuales en las que viven les hace sentirse encerrados sin saber por qué.

Para este Ente de Control también es especialmente preocupante el consumo de drogas en personas del pueblo Nukak, especialmente los menores de edad, quienes, por la imposibilidad de retornar a su territorio, satisfacer sus necesidades básicas y recuperar su cultura (proceso de aculturación) se han visto sumergidos en esta condición.

El pueblo Jiw manifestó en diálogo con la Procuraduría que, no cuenta con condiciones de seguridad para retornar a su territorio, pues existen actores armados ilegales y minas antipersona. Incluso, algunos de los líderes Jiw manifestaron que, no querían retornar a su territorio por el temor que les produce caer en una mina o ser asesinados por los grupos armados ilegales. (Entrevista, 2023).

En el mismo sentido, el representante Emberá Katío indicó que, no hay avances, y que, por el contrario hay retroceso en el desminado y limpieza del territorio. También relató que, hay zonas del resguardo que no se pueden visitar debido al riesgo de caer en una mina (Entrevista, 2023).

En el mismo sentido, la lideresa del consejo comunitario del Cauca expresó que, su territorio no ha sido desminado. Especificó que, aproximadamente entre los años 2019-2020 se inició el proceso de desminado por “Halo Trust”, pero que por motivos de seguridad no se pudo continuar con éste. Así pues, las minas antipersona persisten en este territorio colectivo (Entrevista, 2023).

La Procuraduría encuentra con preocupación que, el desminado en los territorios priorizados no se ha llevado a cabo y que grupos armados ilegales están recurriendo a la siembra de minas. Esto significa que, los artefactos explosivos se mantienen en los territorios y se incrementan con el paso del tiempo y la presencia de actores armados ilegales.

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-

De otra parte, es preciso recordar que, el artículo 11 del PND prevé que, el Gobierno apropiará las partidas presupuestales y los recursos administrativos necesarios para el cumplimiento y cierre de los compromisos adquiridos con los pueblos y familias indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinos que se vincularon al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS.

Además, esta norma señala la posibilidad que la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos en coordinación con las autoridades étnicas, implemente en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, modalidades alternativas de sustitución de economías ilícitas, y reconversión productiva de los cultivos de coca, marihuana o amapola.

En su respuesta, a Agencia de Reincorporación y Normalización precisó que, se busca la sustitución voluntaria de cultivos por medio del PNIS y la estructuración del modelo Sustitución de Economías Ilegalizadas.

Así mismo, sostuvo que la implementación del PNIS ha tenido retrasos debido a la insuficiencia histórica en las asignaciones presupuestales, las cuales demuestran que el principal obstáculo que ha ralentizado la atención de las familias ha sido el componente financiero. No obstante, sostuvo que en el PND se dispuso de recursos suficientes para continuar el programa del PNIS.

En el mismo sentido, la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Defensa Nacional indicó que, frente a las medidas administrativas para coordinar y articular estrategias contra cultivos de uso ilícito; erradicación forzada; y PNIS, en el año 2020 se adoptó la Directiva 13 que permite generar espacios de comunicación intersectorial, denominados Puestos de Mando (MinDefensa, 2023).

Igualmente, sostuvo que antes del inicio de las operaciones de erradicación de cultivos ilícitos, la fuerza pública se encarga de informar a las autoridades locales (gobernación y alcaldía) y al Ministerio Público para generar una sinergia institucional.

Sobre este tema, el Ministerio de Defensa, sostuvo que, en el marco del desarrollo de procesos de retorno con fines del restablecimiento de derechos, el diseño e implementación de planes de seguridad para sujetos colectivos de reparación con enfoque étnico, son coordinados con la Unidad para las Víctimas, y otras entidades del SNARIV.

Además, informó que en las Directivas No. 026 del 19 de agosto de 2014 y No. 20 de 2015, el Ministerio definió los criterios de evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública en los planes de retorno y reubicación.

Especialmente, el Ministerio adujo que, el Batallón de Selva No. 54 atiende las medidas de prevención y seguridad de las comunidades del sector Urabá, Jiguamiandó, Pedeguita y Mancilla, con medidas especiales de protección constitucional y beneficiarios de la medida cautelar MC 140-14 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También resaltó la siembra de árboles y plantas nativas con el fin de reemplazar los cultivos ilícitos y contribuir a la recuperación ambiental.

En relación con las acciones orientadas al retorno y restablecimiento de derechos territoriales de las comunidades negras de Alto Mira y Frontera (Nariño), el Departamento de Policía de Nariño informó que, durante el período analizado en este informe, fue posible implementar durante 4 meses, 197 medidas preventivas

en el municipio de Tumaco, en favor de dirigentes e integrantes del consejo comunitario de estas comunidades.

De igual manera, el Ministerio informó que, dentro del programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional, se estableció el compromiso de desarrollar acciones en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas, priorizando los casos de los pueblos indígenas Emberá Katío, Jiw, Nukak, Awá; así como de los consejos comunitarios de Alto Mira y Frontera y río Chagüí.

En el marco de este proceso de trabajo concertado, según información suministrada, el Batallón de Despliegue No. 5 ha destruido un total de 78 artefactos explosivos improvisados y 532 minas antipersonal en la zona de Alto Mira y Frontera.

Así mismo, la Brigada 22 del Ejército Nacional, el Batallón de Infantería No. 32 de la Armada Nacional y los departamentos de Policía del Meta y del Guaviare han realizado acciones a favor de la comunidad Nukak, como llevarles alimento.

El Ministerio destacó que han sido desplegadas acciones para prevenir y mitigar los delitos que se presentan en contra de las comunidades pertenecientes al Alto San Jorge, mediante la aplicación de todas las capacidades policiales, militares y estatales, a través de un trabajo articulado de prevención, disuasión y control operacional en el que, fue reforzada la seguridad de esa jurisdicción con 20 policías.

En lo referente al tercer punto sobre los mecanismos y/o procedimientos operativos utilizados para combatir las organizaciones y grupos ilegales que representaron amenaza a la implementación del PNIS, dicho Ministerio precisó que para el período de abril de 2021 a marzo de 2022, correspondieron a lo delineado por la Política de Defensa y Seguridad PDS, 2019-2022, y los planes estratégicos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en su orden correspondieron al “Plan Bicentenario: Héroes de la Libertad”, Operación Mayor Horus de la Libertad – Presencia militar y policial, así como el Plan Estratégico Institucional “Colombia Bicentenario Seguridad con legalidad 2019-2022”.

Por otro lado, en respuesta enviada a este Ente de Control, el Ministerio de Justicia informó que, fue elaborada la estrategia de seguimiento de los compromisos a la política de drogas. Dichos compromisos estratégicos se encuentran conectados a partir del sistema de drogas ilícitas o cadena de valor del narcotráfico desde los cultivos hasta el consumo nacional o la exportación de sustancias estupefacientes; la generación de rentas para el crimen organizado derivada de la producción de drogas ilícitas; y la concentración de riqueza a partir del lavado de activos. (Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023).

El Instituto Kroc sostuvo en sus informes que, los escenarios comunitarios de rendición de cuentas de los delegados PNIS se deben fortalecer con la participación de mujeres y grupos étnicos. Además, se deben adoptar e implementar estrategias para la ruta de atención de prevención al consumo de drogas, particularmente con enfoque de género y étnico.

De igual manera, el Instituto destacó la elaboración de un documento por parte de las organizaciones civiles en el que se recomienda al Gobierno Nacional articular los PISDA y los PDET con el PNIS. También resaltó la importancia de priorizar la sustitución de cultivos de uso ilícito en zonas ambientalmente estratégicas y territorios étnicos, con mecanismos concertados y dirigidos a la conservación ambiental.

La Procuraduría encuentra que, de la información allegada por las entidades requeridas, no se evidencia la creación de una ruta étnica para la sustitución de cultivos ilícitos, lo cual dificulta la implementación del PNIS en territorios étnicos donde se debe dar un enfoque diferencial.

Por último, la Procuraduría insiste en la necesidad de aplicar el enfoque étnico diferencial en cada uno de los puntos del Capítulo Étnico. En el caso particular del punto 4 de este capítulo, el pueblo Rrom indica que, no se han presentado problemas por la siembra de cultivos ilícitos y ni por el consumo de drogas, de modo que varios (la mayoría) de los indicadores del PMI no afectan para este punto (positiva o negativamente) al pueblo gitano. En este sentido, la medición en el avance y cumplimiento debe hacerse de manera diferenciada.

Víctimas del conflicto armado “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”

Este punto del *Capítulo* prevé que, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición debe respetar los usos y costumbres de los pueblos étnicos. Además, pretende que, se respeten las funciones jurisdiccionales de las autoridades étnicas y que, los mecanismos judiciales y extrajudiciales que se implementen para el cumplimiento del Acuerdo tengan perspectiva étnica y cultural.

De igual manera, este punto indica que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) deberá crear mecanismos que permitan la articulación con la jurisdicción especial indígena. Así pues, los modelos de justicia transicional que buscan verdad, justicia, reparación y no repetición deben tener un enfoque étnico y cultural.

En este aspecto es importante resaltar la expedición de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, como instrumentos normativos que regulan la **asistencia**,

atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas étnicas.

Adicionalmente, los Autos 004 de 2009 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional son providencias importantes para las víctimas étnicas, pues reconocen que el conflicto armado ha afectado de manera sistemática y desproporcionada a los pueblos indígenas y afrocolombianos.

Estas providencias también son importantes porque, obligan al Gobierno nacional a adoptar medidas (entre ellas los planes especiales de salvaguarda) que permitan proteger los derechos de los pueblos étnicos y evitar que se prolonguen los efectos de la violencia.

En este orden de ideas, la Procuraduría insiste en el concepto de sujetos de especial protección constitucional para referirse a los pueblos étnicos (indígenas, Rrom, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros), que por razones de discriminación histórica y por la creación de estereotipos raciales han sido victimizados y fuertemente afectados en sus derechos fundamentales.

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del Capítulo Étnico confluyen tres entidades, que de acuerdo con lo reportado en el SIPO han avanzado un 36 % en el período analizado.

En resumen, se encuentra que, del total de 13 indicadores que tiene este punto, hay 2 indicadores cumplidos (100 %), 4 indicadores con avance (88 %, 66 %, 66 % y 48 %) y 7 indicadores sin avance (0 %), según se evidencia en la tabla:

Tabla 106. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 5 “Víctimas” reportado en SIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
E.E.4. Porcentaje de víctimas indígenas, NARP y Rrom que producto de un proceso de socialización y sensibilización apropiado culturalmente solicitan, se vinculan y acceden a la atención psicosocial con pertinencia cultural, con perspectiva de mujer, familia y generación acorde a los decretos ley 4633, 4634 y 4635 en el marco de los módulos étnicos y la ruta de atención integral en salud para víctimas indígenas	E.E.1. “Porcentaje de planes concertados, consultados en implementación e implementados.” Avance 88%	E.E.12. Porcentaje de SRC étnicos con procesos de restitución de derechos territoriales que cuentan con planes de reparación colectiva formulados, concertados implementados
E.E.8. “Los sistemas de información con enfoque étnico, pertinencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y	E.E.6. “Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales,	E.E.3. “SRC étnicos en territorios PDET con planes de reparación colectiva, en formulación, concertados,

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
<p>generación del plan nacional de derechos humanos cuentan con indicadores, instrumentos, variables y medidas y criterios pertinentes para la definición de mecanismos de monitoreo de la situación de derechos humanos de los pueblos étnicos.”</p>	<p>culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.”</p> <p>Avance 66%</p>	<p>consultados y en implementación”</p>
<p>D.E.4. “Número de mujeres de pueblos y comunidades étnicas que hacen parte de la comisión municipal de planeación participativa y del consejo municipal de seguimiento y evaluación, en el marco del PNIS”</p>	<p>E.E.7. “El Plan Nacional de Derechos Humanos contiene Estrategias y lineamientos específicos de protección y prevención con enfoque étnico, por pueblo, pertenencia cultural y perspectiva de mujer, género, familia y generación.”</p> <p>Avance 66%</p>	<p>E.E.5. “Porcentaje de planes de retorno o reubicación concertados e implementados de manera efectiva en condiciones de dignidad, voluntariedad y seguridad”</p>
	<p>E.E.2. "Porcentaje de sujetos de reparación colectivos con PIRC étnicos concertados, consultados e implementados”</p> <p>Avance 48%</p>	<p>E.E.9. “Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos con enfoque de género, mujer, familia y generación formulados, concertados, en implementación.”</p>
		<p>E.E.10. Porcentaje de planes nacionales de reparación colectiva étnicos formulados, concertados, implementados con enfoque de género, mujer, familia y generación</p>
		<p>E.E.11. “Acciones específicas para mujeres indígenas, NARP y Rrom en los planes de reparación colectiva étnicos implementadas”</p>
		<p>E.E.13. “Programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado e implementado con los territorios y pueblos étnicos priorizados en el literal d del punto 6.2.3 del acuerdo de paz en cada pueblo y territorio”</p>

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

En resumen, se encuentra que, del total de 13 indicadores que tiene este punto, hay 2 indicadores cumplidos (100 %), 4 indicadores con avance (88 %, 66 %, 66 % y 48 % respectivamente) y 7 indicadores sin avance (0 %).

Las comunidades entrevistadas por la Procuraduría consideraron que, este punto del *Acuerdo* tiene un grado de avance medio, pues en algún momento fueron recibidas ayudas humanitarias o pagos por la UARIV.

En todo caso, las comunidades fueron contundentes y reiterativas en sostener que, no hay avances en los planes de retorno (especialmente en caso del pueblo Nukak, Jiw y Emberá Katío), así como en los planes integrales de reparación colectiva (PIRC).

Así mismo, manifestaron sentirse desesperanzadas y sin alternativas visibles de solución a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran desde hace años maximizada por la falta de elaboración e implementación de los PIRC. La Procuraduría llama la atención en el sentido que, los representantes de las comunidades entrevistadas indicaron no ver avances o respuesta respecto de estos planes.

De otra parte, es preciso indicar que, el Gobierno nacional avanzó en la elaboración del proyecto de ley que desarrolla el artículo 246 de la Constitución Política, relacionado con la coordinación interjurisdiccional, el cual consagra:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. **La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.**” (Negrilla fuera del texto original).

De este modo, después de 32 años de expedición de la Constitución y de la existencia de un vacío jurídico en esta materia, se tiene un proyecto de ley estatutaria que está pendiente de realizar el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas.

Este proyecto de ley fue una construcción conjunta y mancomunada entre Gobierno Nacional, Gobierno indígena, Rama Judicial y Ministerio Público. El proyecto establece algunos mecanismos de interlocución entre la Rama Judicial y los pueblos indígenas, brindando elementos generales para la coordinación entre la Ley de Origen, el Derecho Propio de los 116 pueblos indígenas reconocidos en Colombia y los mandatos del ordenamiento jurídico interno.

Al respecto, se destaca lo dicho por la MAPP-OEA:

“(…) esta ley permitirá avanzar en la investigación de aquellos delitos cometidos por los GAI contra los pueblos y autoridades indígenas. Un ejemplo de esto se presenta en el marco de las investigaciones que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) desarrolla, en donde, con el apoyo de la JEI y a través del diálogo intercultural se ha avanzado en el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH).” (MAPP-OEA, 2023)

De otra parte, se evidencia que, con la función conferida en el Decreto 1874 de 2022, la Vicepresidencia de la República será la entidad encargada de reglamentar la Ley 70 de 1993, de manera que, se espera avanzar en la elaboración e implementación de los modelos de justicia ancestral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De otra parte, el Instituto Kroc informó que a noviembre del 2022 la UARIV registró 872 sujetos de reparación colectiva, de los cuales 596 son étnicos. De estos 596, sólo dos sujetos han logrado concluir la formulación del PIRC e iniciar su implementación: Consejo Comunitario Villa Arboleda, ubicado en el departamento de Putumayo, y el Consejo Comunitario de Guacoche en el departamento de Cesar.

En este sentido, el Instituto también informó que, aunque no se ha avanzado en ningún PIRC étnico, la UARIV si lo hizo con la indemnización en el marco del proceso de reparación colectiva de 24 sujetos étnicos con una inversión aproximada de \$9.695 millones.

De igual manera, destacó la instalación de la Mesa Interinstitucional para la reparación colectiva y la sanación de La Comadre, como un espacio de diálogo entre instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y academia, con el fin de acompañar a las mujeres víctimas afrocolombianas en la búsqueda de su reparación integral, restaurativa y transformadora.

De otra parte, la Procuraduría destaca la expedición del Auto 150 del 7 de septiembre de 2022, mediante el cual la Sala de Reconocimiento de la JEP resolvió, entre otras cosas:

“PRIMERO. AVOCAR conocimiento del Caso No. 09, a partir de los informes relacionados en el anexo 1 de la presente decisión, sobre los hechos y conductas cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos entre el año 1996 y el 01 de diciembre de 2016 por los actores de competencia de esta Jurisdicción, que no han sido investigados hasta ahora en el marco de los macrocasos abiertos por la SRVR.

SEGUNDO. DECRETAR abierta la etapa de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y determinación de los hechos y conductas respecto de los crímenes cometidos contra los Pueblos y Territorios Étnicos.

TERCERO. DECRETAR abierto el diálogo intercultural y la coordinación y articulación interjurisdiccional e Interjusticias con los Pueblos Étnicos.

(...).”

Esta decisión se dio luego de que, la Sala de Reconocimiento estudiara un informe presentado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en el que explica la violencia desproporcionada, el control social y territorial, el exterminio físico, cultural y espiritual perpetuados por las FARC-EP contra los pueblos y organizaciones étnicas.

Asimismo, la JEP consideró en el Auto 150 del 7 de septiembre de 2022 que, la principal vulneración a los pueblos étnicos es la discriminación y la privación de sus derechos colectivos e individuales. Expresamente, este Tribunal consideró:

“Las múltiples violencias a las que se ha sometido a estos pueblos han ocasionado perjuicios a la integridad de sus miembros y a su identidad cultural, generándoles daños individuales con efectos étnico-colectivos, tales como daños por racismo y discriminación en razón a la raza o el género, a la integridad cultural, racismo ambiental y territorial, a la autonomía, e integridad política y organizativa”.

Este Tribunal también expresó que, el impacto específico del conflicto armado interno en los pueblos étnicos tuvo origen en la naturalización de las doctrinas raciales e ideas heredadas de la colonia.

La discriminación étnica y racial se ha perpetuado por la creación de imaginarios raciales y étnicos que, llegaron con la época de la conquista y se perpetuaron con el conflicto armado. Estos imaginarios desconocieron la condición humana de los pueblos étnicos y los presentaron como salvajes e irracionales.

En relación con la necesidad de diferenciar los efectos del conflicto armado en cada uno de los pueblos étnicos, la JEP destacó en el Auto 150 del 7 de septiembre de 2022:

“En el caso del pueblo negro, afrocolombiano, raizal y palenquero, por ejemplo, destaca el daño generado por el racismo y discriminación racial, al tiempo que para el pueblo Rrom se ha generado una afectación frente a su itinerancia. Lo mismo sucede con el exterminio como violación específica en el caso de pueblos indígenas, en particular, de aquellos pueblos que se han visto reducidos al extremo en cuanto al número de integrantes.”

De igual manera, la JEP adujo que, los territorios ancestrales y colectivos fueron estigmatizados y señalados como “zonas rojas” donde los integrantes y autoridades de los pueblos étnicos colaboraban con los grupos armados enemigos, lo que generó que se cometieran graves violaciones a los derechos humanos y a las infracciones de derecho internacional humanitario contra los pueblos étnicos.

De otra parte, la Procuraduría evidencia la elaboración del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en el que, hizo referencia a los pueblos étnicos. El Capítulo denominado “Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos” relata de diferentes maneras y con enfoque étnico, la manera en que los pueblos étnicos han sufrido el conflicto armado.

La Comisión enfatizó que, la violencia de los pueblos étnicos es producto del trato colonial que se exacerbó con el conflicto armado. En otros términos, los pueblos étnicos no han podido superar los tratos raciales y discriminatorios que están desde la colonia y que se acentuaron con el conflicto armado.

Además, la Comisión afirmó que, el Estado colombiano continúa replicando leyes, políticas, prácticas y discursos que perpetúan el racismo estructural y el trato colonial hacia los pueblos étnicos, de manera que, se reproducen formas de violencia y exclusión basados en estereotipos raciales.

Así pues, la Comisión generó una serie de conclusiones y recomendaciones a diferentes entidades del Estado en aspectos como construcción de paz, víctimas, régimen político y participativo y transformaciones socioeconómicas y culturales.

Por último, la Procuraduría destaca las siguientes palabras de la Comisión en el informe final:

“A pesar de una prolongada historia de violencia y exclusión, los pueblos étnicos colombianos atesoran en su cultura y en su conexión con el territorio saberes indispensables para reconstruir el país sobre nuevas bases.”

Recomendaciones

- I. Al Ministerio de Justicia y del Derecho, garantizar la disposición de los recursos para realizar el proceso de consulta previa del proyecto de ley de la jurisdicción especial indígena.
- II. A la Dirección Nacional de Consulta Previa, realizar las gestiones necesarias para garantizar la óptima realización de la consulta previa del proyecto de ley de la jurisdicción especial indígena.
- III. A la Vicepresidencia de la República, iniciar la reglamentación de la Ley 70 de 1993, de modo que se regule, entre otros temas, los modelos de justicia

ancestral de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras de Colombia.

- IV. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), avanzar en el proceso de consulta previa del Programa Especial de Armonización y su Instrumento Normativo.
- V. A la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), adoptar medidas urgentes e inmediatas que permitan la protección de los excombatientes que pertenecen a pueblos étnicos y que permitan su reincorporación a la vida civil.
- VI. A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la elaboración e implementación de los planes de retorno y reubicación de las comunidades étnicas, priorizando el caso de los pueblos indígenas Emberá Katío de Puerto Libertador (Córdoba) e Ituango (Antioquia), Jiw de San José del Guaviare (Guaviare), Nukak en Guaviare y los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia (Meta), Awá en Nariño; así como de las comunidades negras del Río Chagüí (Nariño), Alto Mira y Frontera (Nariño), La Alsacia (Cauca) y Curvaradó Jiguamiandó (Chocó).
- VII. A la Unidad para las Víctimas, avanzar en la elaboración e implementación de los planes de reparación integral colectiva de las comunidades étnicas.

Implementación y verificación

Este punto del *Acuerdo de Paz* contempla la creación de la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos (IANPE) como una instancia consultora, representante e interlocutora de los pueblos étnicos con la CSIVI.

De acuerdo con el PMI, en el cumplimiento de este punto del Capítulo Étnico confluyen 8 entidades, quienes de acuerdo con lo informado en el SIPO han avanzado 68,9 %.

En resumen, del total de 11 indicadores que tiene este punto, en el período analizado en este informe hay: 6 indicadores cumplidos (100 %), 3 indicadores con avance (79,6 %, 42,8 % y 35,7 %) y 2 indicadores sin avance (0 %), según se evidencia en la tabla:

Tabla 107. Estado de avance en el cumplimiento de los indicadores étnicos del punto 6 “Implementación y Verificación” reportado en SIPO

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
F.E.2. “Lineamientos para la inclusión de las variables de	F.E.1. “Convocatorias realizadas a la Alta Instancia	F.E.8. “Porcentajes de consultas previas de medidas

Indicadores cumplidos	Indicadores con avance	Indicadores incumplidos
desagregación étnica en los instrumentos de captura y reporte de información de los sistemas de información de los sectores y del SIIPO en el marco de la implementación de los acuerdos de paz.”	del Alto Nivel para los Pueblos étnicos por el componente de gobierno de la secretaria técnica de la CSIVI para el seguimiento de la implementación del enfoque étnico en PMI.” Avance 79%	legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas”
F.E.3. “Metas, indicadores y variables en el Plan Marco de Implementación contempladas en el SIIPO con enfoque étnico que cuentan con seguimiento”	F.E.6. “Plan de trabajo de la Alta Instancia Étnica concertado con CSIVI contará con garantía presupuestal anual y oportuna” Avance 42%	F.E.7.3 “Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.”
F.E.5. “Proyectos ejecutados por pueblos étnicos para la implementación del acuerdo final”	F.E.4. “Reportes de información, contenidos en el SIIPO, entregados a la Alta Instancia de Pueblos étnicos” Avance 35%	
F.E.7.1. Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.		
F.E.7.2. Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento		
F.E.7.4 “Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento.”		

Nota. Elaboración propia basada en información tomada de SIIPO.

Sin perjuicio de las funciones de la IANPE, las instancias de los sistemas de gobierno propio y de participación de los pueblos étnicos también son una forma

legítima de verificar la implementación del *Acuerdo de Paz*. Por ello, la Procuraduría insiste en atender la voz de las comunidades que fueron entrevistadas y que urgen a avanzar en el cumplimiento del Capítulo Étnico.

Así pues, en los diálogos interculturales sostenidos por la Procuraduría con los líderes y lideresas étnicos, se evidenció que todos manifestaron su desconocimiento sobre las instancias de representación de sus pueblos para garantizar el enfoque étnico en el Acuerdo de Paz.

Las personas entrevistadas también indicaron no conocer y menos entender el SIIPO, lo que dificulta su participación, seguimiento y monitoreo al Capítulo Étnico. En este sentido, se resalta la necesidad de que los pueblos conozcan y sepan el funcionamiento del SIIPO, pues se considera la herramienta principal para la veeduría, monitoreo y seguimiento al cumplimiento de Capítulo Étnico.

Además, la Procuraduría destaca que, este sistema tiene información imprecisa, incompleta y repetida. Las entidades que deben reportar información y actualizar los datos en esta plataforma no lo hacen periódicamente (hay subregistro) o ingresan información que no se considera relevante para el seguimiento. Por lo tanto, es imperativo que, el DNP revise este sistema y depure información repetida o imprecisa; incluso, debe realizar una revisión de las fichas y descripción de los indicadores para acreditar un seguimiento más eficiente del Acuerdo.

El Instituto Kroc destacó en su informe la necesidad de dinamizar el funcionamiento integral de la CSIVI, lo que implica fortalecer la participación de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblo Étnicos (IEANPE) y la Instancia Especial de Mujeres (O'Brien, 2023).

En el mismo sentido afirmó que los bajos niveles de implementación responden a la falta de una respuesta integral y coordinada de las acciones que desarrollan diversos actores a nivel nacional y territorial. Por lo tanto, insiste en que, debe existir una agenda que defina prioridades, actividades y recursos para la implementación del enfoque étnico e incluir acciones de fortalecimiento de las organizaciones étnicas en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos.

Es importante señalar que, los recursos para financiar la IANPE son recursos independientes a los previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, el *Acuerdo de Paz* prevé expresamente que:

“Las fuentes de financiación para la implementación de los acuerdos no involucrarán aquellos acuerdos en materia presupuestal que ya se hayan realizado entre el Gobierno Nacional y los Pueblos Indígenas y afrocolombianos, consignados en el Plan Nacional de Desarrollo vigente y demás políticas consultadas y concertadas” (OACP, 2016).

Por lo anterior, es necesario que el Gobierno Nacional garantice y apropie los recursos económicos suficientes que le permitan a la IANPE funcionar y atender su misionalidad.

Recomendaciones

- I. Al Ministerio del Interior adoptar medidas que fortalezcan la IANPE.
- II. A la UIAP brindar todas las garantías presupuestales para garantizar el funcionamiento de la IEANPE.
- III. Al DNP revisar y actualizar el SIIPO para garantizar que, las comunidades étnicas puedan hacer seguimiento, control y monitoreo al avance del Capítulo Étnico.
- IV. Al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio del Interior realizar capacitaciones sobre el SIIPO a las comunidades étnicas, debido a que, es un sistema complejo y a que las mismas manifestaron no conocerlo ni entenderlo.
- V. A la IANPE revisar los indicadores del PMI para determinar si es necesario modificarlos o actualizarlos.
- VI. A la Defensoría del Pueblo avanzar en el cumplimiento del indicador F.E.7.3 “Porcentajes de planes y proyectos que incluya a los pueblos y comunidades indígenas, NARP y Rrom priorizados, atendidos por los órganos de control, en términos de acompañamiento y seguimiento”, que actualmente reporta en el SIIPO 0%.
- VII. A la CSIVI respaldar la participación de la IEANPE en los espacios y canales de interlocución para el seguimiento al enfoque étnico del PMI.

Conclusiones del Capítulo Étnico

- De acuerdo con el Plan Marco de Implementación, el Capítulo Étnico tiene 6 puntos, 27 pilares, 100 indicadores y 21 entidades que concurren a garantizar su cumplimiento. A la fecha de elaboración de este informe se han cumplido 35 indicadores.
- La entidad con mayor responsabilidad en temas étnicos, el Ministerio del Interior, es la que mayor atraso presenta en el cumplimiento del Capítulo. Según los indicadores del PMI reflejados en el SIIPO, el Ministerio del Interior tiene 15 indicadores a su cargo, de los cuales 9 están incumplidos (0%).
- Específicamente, el Ministerio del Interior no ha avanzado en los siguientes indicadores: A.E.27, B.E.1, B.E.3, B.E.4, B.E.17, B.E.18, B.E.20, C.E.9, F.E.9; la mayoría de los incumplidos se encuentran en el punto 2, relacionado con participación en política.

- De acuerdo con el SIIPO, no se han registrado avances (0%) en el indicador relacionado con las consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo de Paz. Al analizar el historial de la ficha técnica del indicador de consulta previas, se constata que, tras 7 años de haberse firmado el Acuerdo de Paz, no se ha llevado a cabo ninguna consulta previa en relación con la implementación del Capítulo Étnico.
- En general hay poco avance en el cumplimiento del Capítulo Étnico, consideración que coincide, entre otros, con los informes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y del Instituto Kroc; así como con los testimonios dados por los líderes y lideresas étnicos a la Procuraduría.

Salvaguardas y Garantías

Las comunidades étnicas entrevistadas por la Procuraduría manifestaron que, ni les han consultado ni conocen los planes y programas para la implementación del Capítulo Étnico. Asimismo, pusieron de presente su preocupación por la regresividad en el reconocimiento y protección de sus derechos.

La extensión de mandato dada por el Consejo de Seguridad para que, la Misión Verificación de las Naciones Unidas realice un seguimiento al Capítulo Étnico del *Acuerdo de Paz*, se considera una forma de garantizar y verificar su cumplimiento.

La Vicepresidencia de la República es la entidad responsable a nivel del Gobierno Nacional, de coordinar y articular de manera intersectorial la implementación del Capítulo. En consecuencia, ha desarrollado un plan denominado "Estrategia de Impulso a la Implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz" con el fin de priorizar los aspectos que presentan mayor rezago. También se encuentra trabajando en una reestructuración institucional que facilite el avance en el cumplimiento del Capítulo Étnico.

La Procuraduría General de la Nación hace seguimiento al programa de priorización formulado por la Vicepresidencia de la República.

La función de articulación y coordinación institucional e intersectorial en la implementación del capítulo étnico, la comparten la Vicepresidencia, OACP y UAIF, lo que puede generar ineficiencia administrativa y duplicidad de funciones.

Mediante la Directiva 009 de 2022 la Procuraduría exhortó a Entidades del orden nacional y territorial a adoptar medidas para atender y superar la crisis humanitaria en el departamento del Chocó. Entre los exhortos hechos por este Ente de Control está avanzar en la implementación del Capítulo Étnico del *Acuerdo de Paz* y de la ejecución de los PDET. De esta manera, la Directiva es un instrumento

importante para avanzar en el cumplimiento del Capítulo Étnico, en territorios étnicos fuertemente afectados por el conflicto armado, como es el caso del departamento del Chocó.

Reforma Rural Integral

El territorio es un elemento esencial para las comunidades étnicas y para avanzar en el cumplimiento de *Acuerdo de Paz*. El territorio supera el plano de lo físico y se enmarca en la concepción del ser, es decir, que las comunidades reconocen al territorio como un elemento vivo que hace parte de ellos.

El territorio es un derecho fundamental para las comunidades étnicas, pues de él derivan la protección y el ejercicio de otros derechos fundamentales como la vida, la cultura, la alimentación, la vivienda, entre otros.

El avance de cumplimiento señalado en el SIPO es menor del que se percibe en los territorios. Las comunidades entrevistadas por la Procuraduría manifestaron no ver avances en el cumplimiento de la reforma rural integral. Genera una especial preocupación el caso del pueblo Nukak, quienes se encuentran en condiciones de altísima vulnerabilidad, en riesgo de exterminio físico y cultural, y sin solución de retorno a su territorio.

La Agencia Nacional de Tierras es la entidad que, de acuerdo con el PMI tiene más indicadores a su cargo, 8 en total.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) profirió la Resolución 338 de 2023, mediante la cual se adopta de manera transitoria la política pública de catastro multipropósito en territorios indígenas.

El IGAC avanzó en la concertación con el Espacio Nacional de Consulta Previa, sobre la ruta metodológica de la implementación del proceso de gestión catastral en los territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

De acuerdo con el PMI, el pueblo Rrom tiene 2 indicadores específicos en la reforma rural integral: A.E.7. “Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia” y A.E.8. “Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras” los cuales son competencia de la ANT y están en 0% de avance.

Los PDET son proyectos necesarios e indispensables para avanzar, especialmente en los territorios étnicos, en la consecución de la paz y del desarrollo territorial. Sin embargo, han perdido continuidad y las comunidades sienten que los proyectos han sido olvidados por el Gobierno.

Los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) son instrumentos mediante los cuales se garantiza la participación de las comunidades étnicas en los territorios PDET. No obstante, no han sido implementados por las entidades competentes, lo cual trae como consecuencia que las decisiones adoptadas por las comunidades en el ejercicio de su autonomía y autodeterminación no sean consideradas para la elaboración y seguimiento de los PDET. Es necesario que estos espacios de diálogo y concertación se fortalezcan con la presencia de mujeres étnicas, de modo que se brinde un enfoque de género y se avance en la equidad de género.

El recrudecimiento del conflicto armado, los confinamientos, desplazamientos, despojo de tierras, entre otros fenómenos de violencia, impacta negativamente el relacionamiento entre la comunidad y el territorio, pues limita el ejercicio de varios derechos conexos con el territorio.

Participación en política

El Ministerio del Interior es la entidad que más indicadores tiene a su cargo en el punto de participación política (7 en total), de los cuales solamente ha avanzado en uno durante la vigencia del informe. Además, frente al requerimiento de la Procuraduría no fue enviada una respuesta completa sino parcial. la Procuraduría.

En marzo del año 2022 fueron elegidos representantes de comunidades étnicas para ocupar las curules por las CITREP en la Cámara de Representantes.

Los indicadores B.E.3. “Leyes y normas para la implementación del Acuerdo Final que afectan a los pueblos étnicos, consultadas” y F.E.8. “Porcentajes de consultas previas de medidas legislativas o administrativas para la implementación del Acuerdo Final que les afecten como pueblos y comunidades étnicas, de conformidad a la normatividad aplicable, con comunidades y pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rrom, realizadas”, son similares (casi idénticos). Estos indicadores buscan medir lo mismo: el número de consultas para cumplir el *Acuerdo de Paz*.

Los Decretos 1444 de 2022 y 1535 de 2022 mediante los cuales se adoptó la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y no Estigmatización; y la Política de Participación Ciudadana no fueron consultados con la IANPE, lo que genera la falta de enfoque diferencial en las mismas.

El enfoque de género y el enfoque étnico son los que menor avance de cumplimiento presentan en el Acuerdo de Paz. El enfoque de género en el ámbito étnico tiene que hacerse de manera interseccional, es decir, reconociendo la coexistencia y armonía entre el aspecto de género y el aspecto étnico.

Hay pocas emisoras comunitarias étnicas en funcionamiento. La Asociación de Afrodescendientes del Río Grande en el Plato (Magdalena) es la única que pudo recibir licencia de funcionamiento por MinTic.

Se requiere aplicar el enfoque de género en los espacios de participación política, de manera que a las mujeres con pertenencia étnica se les garantice su derecho democrático y participativo.

El Plan Nacional de Derechos Humanos que debe ser elaborado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y que es considerado un instrumento de gran importante para la garantía de los derechos fundamentales de las comunidades étnicas, está actualmente a la espera de recursos económicos para iniciar el proceso de consulta previa.

Fin del conflicto

Se evidencia un recrudecimiento del conflicto armado, el cual está teniendo un impacto significativo en las poblaciones étnicas. Durante el período examinado en el informe, fueron las comunidades étnicas las que experimentaron la mayor incidencia y gravedad en situaciones como el desplazamiento (tanto individual como masivo), confinamiento, apropiación ilegal de tierras, amenazas, homicidios y limitaciones en la movilidad, entre otros desafíos.

Los riesgos advertidos por la Defensoría del Pueblo en el Sistema de Alertas Tempranas se han presentado. De esta manera, se interpreta que, las recomendaciones en las alertas tempranas que la Defensoría presenta a las entidades, no son atendidas.

Los programas “Caminos para Volver al Origen” de los pueblos indígenas y “Programa Especial de Armonización Mauyauma para la Reintegración y Reincorporación Social y Económica con Enfoque Étnico y de Género” de los pueblos NARP, son los instrumentos que en la actualidad se encuentran en consulta previa, y que sirven para la reincorporación de excombatientes étnicos.

Los excombatientes de origen étnico tienen múltiples dificultades para su reincorporación, pues además de no tener concertado el programa especial de armonización, son amenazados, asesinados, discriminados o no tienen proyectos productivos sustentables ni sostenibles.

Es necesario avanzar en los procesos de consulta previa de los programas de armonización de reincorporación de excombatientes de comunidades indígenas y comunidades NARP.

No existe ficha técnica para los indicadores C.E.6 "Mecanismo de recepción de insumos para que la Fiscalía General de la Nación priorice casos que afectan a

pueblos indígenas, NARP y Rrom" que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación; y C.E.9 "Medidas y mecanismos de seguridad reforzada implementados para fortalecer sistemas de seguridad étnicos" que le corresponde al Ministerio del Interior.

La ausencia de estas fichas de indicadores obstaculiza el avance en aspectos fundamentales para la resolución del conflicto, como el fortalecimiento y capacitación de la guardia indígena y cimarrona.

No todos los pueblos étnicos tienen contemplado en su cosmovisión y estructura organizativa la figura de los esquemas de autoprotección (guardias). Por esta razón, es necesario conocer las comunidades que sí las contemplan y la forma en que requieren ser fortalecidas. En otros términos, el proceso de fortalecimiento no puede ser uniforme, pues debe hacerse de manera diferenciada, atendiendo y respetando las diferencias culturales de los pueblos étnicos.

El Ministerio del Interior es la entidad competente en el fortalecimiento de las guardias indígena y cimarrona. No obstante, ha omitido gestionar y avanzar en su fortalecimiento, prueba de ello es la inexistencia de la ficha técnica del indicador C.E.9. que se refiere al tema.

La posibilidad de que solamente accedan los pueblos indígenas que tienen presencia en la MPC al Fondo del Buen Vivir (artículo 357 del PND) desconoce la existencia de otros pueblos que están en condiciones de vulnerabilidad y no están representados en las plataformas y organizaciones indígenas de la MPC, como los Wounaan y Yukpa.

El recrudecimiento del conflicto armado ha generado serias afectaciones a los derechos a la salud mental de las comunidades étnicas, principalmente a los jóvenes indígenas, quienes optan por el suicidio por miedo a ser reclutados forzosamente. Esta situación ha sido alertada por la Procuraduría y en este sentido ha visitado a las comunidades para buscar alternativas que permitan solucionar esta problemática.

Solución al problema de drogas

De acuerdo con los reportes de los indicadores del PMI en el SIPO este es el punto del Capítulo Étnico que menor grado de avance tuvo durante el período analizado, 30 %.

El Plan Nacional de Desarrollo consagra la posibilidad de que las comunidades étnicas sustituyan las economías ilícitas por la reconversión productiva de los cultivos de coca, marihuana o amapola.

Las comunidades entrevistadas por la Procuraduría que fueron priorizadas en el punto 4 del Capítulo Étnico del *Acuerdo de Paz*, manifestaron que, no hay avances en los programas de: I) sustitución de cultivos ilícitos; II) limpieza de artefactos explosivos; y, III) planes de retorno.

El recrudecimiento del conflicto armado ha generado que actores armados ilegales mantengan la práctica de sembrar artefactos explosivos en los territorios, lo que genera además de miedo y zozobra, y limitaciones a la movilidad de las comunidades étnicas.

Los indicadores D.E.9 “Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas, como una instancia de alto nivel, diseñado e implementado de forma consultada con las instancias de representación reconocidas (Plan de Desarrollo 2010-2014 y anexos; Subcomisión de Salud de la Mesa de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas; la Comisión Tercera de Protección Social; ICBF; Mujer, Género y Generación del Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negra, Afro, Raizal y Palenquera creada por Ministerio del Interior; y Mesa Nacional de Dialogo del Pueblo Rrom), para garantizar un enfoque étnico con pertinencia cultural y perspectiva de género, mujer, familia y generación” competencia del Ministerio de Salud y Protección Social; y D.E.12. “Personas de pueblos y comunidades étnicas que accedan de forma voluntaria al tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores que son beneficiarios de lo dispuesto en la Ley General de Armonización de Justicias” competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, no cuentan con ficha técnica, de manera que no se puede conocer con exactitud el grado de avance de los mismos.

El Ministerio de Defensa Nacional no respondió a lo solicitado por la Procuraduría. Lo informado por esta entidad es general, abstracto y no guarda relación con la información solicitada. Así pues, se desconoce si el Ministerio de Defensa Nacional acogió la recomendación de la PGN de adoptar medidas administrativas para coordinar y articular estrategias contra cultivos de uso ilícito, como erradicación forzada y el PNIS.

Víctimas

Los representantes de los pueblos étnicos entrevistados por la Procuraduría indicaron no ver avances en la implementación de los planes de retornos y reubicaciones. Esto no solo implica que se continúen precarizando las condiciones de las comunidades étnicas que están asentadas en lugares de alta vulnerabilidad, sino que se acelere el proceso de aculturación.

Los representantes de los pueblos étnicos entrevistados por la Procuraduría indicaron no ver avances en la implementación de los planes de reparación integral colectiva, instrumento fundamental para reivindicar y proteger los derechos de las víctimas étnicas.

Solamente dos sujetos étnicos lograron terminar la elaboración del PIRC, que son: el Consejo Comunitario Villa Arboleda, ubicado en el departamento de Putumayo, y el Consejo Comunitario de Guacoche en el departamento de Cesar. Todavía hay muchas comunidades étnicas que están esperando construir y ejecutar el PIRC.

La UARIV avanzó con la indemnización en el marco del proceso de reparación colectiva de 24 sujetos étnicos con una inversión aproximada de COP 9.695 millones.

Se crearon mesas de reparación colectiva con enfoque de género, espacios necesarios para garantizar la participación de las mujeres en la construcción de la paz.

Se concertó entre el Gobierno Nacional, la Rama Judicial y los Pueblos Indígenas el proyecto de ley que desarrolla el artículo 246 de la Constitución Política, en cuanto a la jurisdicción especial indígena. Este proyecto iniciará el proceso de consulta previa con las comunidades indígenas.

La Jurisdicción Especial para la Paz, mediante Auto 150 del 7 de septiembre de 2022, abrió el macrocaso 009 relacionado con el exterminio físico y cultural de los pueblos étnicos.

En su informe final, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad hizo referencia en el capítulo denominado “Resistir no es aguantar: violencias y daños contra los pueblos étnicos” referencia a los tratos discriminatorios y racistas a los que se han enfrentado los pueblos étnicos desde la colonia y que se acentuaron con el conflicto armado. En dicho informe, la Comisión realizar una serie de recomendaciones a diferentes entidades del Estado en materia de paz, víctimas, régimen político y participativo y transformaciones socioeconómicas y culturales.

Implementación y verificación

Este punto del Capítulo Étnico (implementación y verificación) es el que más avance reporta en el SIPO, 68 %.

No ha existido una respuesta institucional integral y coordinada que permita avanzar efectivamente en el cumplimiento del *Capítulo*. Esta falta de coordinación puede ser atendida por las funciones que tiene la Vicepresidencia de la República de coordinar interinstitucionalmente el cumplimiento del *Capítulo*.

Los representantes de las comunidades étnicas entrevistadas manifestaron no conocer las instancias de participación y representación de los pueblos étnicos (entre ellos la IANPE) en el cumplimiento del Capítulo Étnico.

No hay proyectos, planes, programas que hayan agotado el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas para implementar el *Capítulo*.

El Sistema Integrado de Información del Posconflicto (SIIPO) es un mecanismo de veeduría y control que tienen las comunidades étnicas para conocer con el estado de avance e implementación del Capítulo Étnico. No obstante, este sistema no tiene información actualizada, es confuso, duplica información, es de difícil acceso y todas las comunidades con las que dialogó la Procuraduría manifestaron no conocer el sistema.

Bibliografía

- ACNUDH. (2023). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. A/HRC/52/25.
- ADR. (2023). *Oficio radicado 20236000051822*. Bogotá.
- AGN, CEV en Liquidación, JEP. (17 de 03 de 2023a). Socialización del proceso de transferencia de la información recolectada por la Comisión de la Verdad a la Jurisdicción Especial para la Paz y al Archivo General de la Nación. Bogotá.
- AGN; CEV en Liquidación; JEP. (2023b). *Oficio radicado 202302002693*. Bogotá.
- ANT. (Noviembre de 2017). *Documento conceptual de planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Obtenido de <https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/POSPR-G-007-DOCUMENTO-CONCEPTUAL-PARA-LOS-POSPR.pdf>
- ANT. (2018). *Instructivo para la administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral ADMTI-I-002*. Bogotá D.C.
- ANT. (2022). *Presentación sobre el procedimiento para el Otorgamiento de Derechos de Uso*. Bogota.
- ANT. (2023a). *Oficio radicado 20236000011961*. Bogotá.
- ANT. (2023b). *Oficio radicado 20236007839331*. Bogotá D.C.
- APC. (2023). *Oficio radicado 20234000011171*. Bogotá.
- ARN. (2022a). *Oficio radicado OFI22-023939*.
- ARN. (2022b). *Oficio radicado OFI22-024781 / GPU*. 2022.
- ARN. (2022c). *Oficio radicado OFI22-030261 / GPU*.
- ARN. (2022d). *Oficio radicado OFI22-031792 / GPU*.
- ARN. (2022e). *Oficio radicado OFI22-031960 / GPU*.
- ARN. (2023a). *Oficio radicado OFI23-000996 / GPU*.
- ARN. (2023b). *Oficio radicado OFI23-003975 / GPU*.
- ARN. (2023c). *Oficio radicado OFI23-006903*.
- ARN. (2023d). *Oficio radicado OFI23-009157 / GPU*.
- ART. (2023). *Oficio del 26 de mayo de 2023*. Bogotá.

- ART. (2023a). *Oficio radicado 20231200033901*.
- ART. (2023b). *Oficio radicado 20232000014201*.
- ART. (2023c). *Oficio radicado 20232000041561*. Bogotá.
- ART. (2023d). *Oficio radicado 20232000091821*.
- ART PE, A. d. (2023). *Plan Estrategico ART 2023-2026 "Terriotrios para la vida y la paz total"*. Bogota.
- Bell, C. (https://wps.unwomen.org/pdf/research/Bell_ES.pdf de 2015). *Texto y contexto: evaluar los acuerdos de paz para conocer su perspectiva de género*. Obtenido de ONUMujeres.
- Caracol Radio. (2023). *¿Por qué es más difícil para una mujer llegar a las altas cortes?* Obtenido de <https://caracol.com.co/2023/09/05/por-que-es-mas-dificil-para-una-mujer-llegar-a-las-altas-cortes>.
- Carupia, A. (22 de Julio de 2023). Entrevista. (R. Ochoa, Entrevistador)
- CEV. (2021). *Política de gestión documental - V2*. Bogotá.
- CEV. (2022a). *Acuerdo 05 del 25 de agosto de 2022 - Por el cual se dispone la titularidad y la administración del Fondo Documental de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Bogotá.
- CEV. (2022b). *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*. Bogotá.
- CEV. (2022c). *Hay Futuro si hay verdad: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. En C. d. Verdad, Tomo. 11. vol. 14. *El campesinado y la guerra*. Bogotá D.C.
- CEV. (2022d). *Informe Final, Hallazgos y Recomendaciones*.
- CEV. (2022e). *Informe Plurianual 2018-2022*. Bogotá.
- CEV. (2022f). *No es un mal menor: Niñas, niños y adolescentes en el conflicto armado*. Bogotá.
- CEV. (2022g). *Oficio del 27 de agosto de 2022*. Bogotá.
- CEV. (2022h). *Resolución 019 del 26 de abril*. Bogotá.
- CEV. (27 de 07 de 2023a). *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. Obtenido de Copia Internacional de

Seguridad Fondo Documental: <https://www.comisiondelaverdad.co/copia-internacional-de-seguridad-fondo-documental>

CEV. (31 de 07 de 2023b). *Diálogo social en cifras*. Obtenido de <https://www.comisiondelaverdad.co/analitica-de-datos-informacion-y-recursos#>

CEV en Liquidación. (2023). *Oficio radicado 00-2-2023-002429*. Bogotá.

CNC. (2022). *Compilación de relatorías de la Convención Nacional Campesina*. Bogotá.

CNE. (2023a). *Oficio radicado CNE-AJ-2023-0085*.

CNE. (2023b). *Oficio radicado CNE-AJ-2023-0282*.

CNMH. (2023). *Oficio radicado 202305091003499-1*. Bogotá.

CNR. (2023). *Acta sesión 141*.

Congreso de la República. (2017a). *Acto Legislativo 01 de 2017*. Bogotá.

Congreso de la República. (2017b). *Ley 1957 de 2017*. Bogotá.

Congreso de la República. (2022). *Ley 2195 de 2022 Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones*. Bogotá. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022.html

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2023). *Oficio radicado OFI23-00099814 / GFPU 13050000*. Bogotá.

Corte Constitucional . (2018). *Sentencia C - 017 de 2018*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-017-18.htm>

Corte Constitucional. (2019). *Auto 387*.

Corte Constitucional. (2022). *Sentencia SU-288*. Bogota D.C. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU288-22.htm>

Corte Constitucional. (5 de 5 de 2023). Audiencia de seguimiento a órdenes para protección de población firmante del Acuerdo de Paz. Bogotá.

CPDH. (2023). *Oficio radicado OFI23-00085228/GFPU 13050000*.

CSM. (2023). *Oficio del 22 de junio de 2023*. Bogotá.

- DAFP. (2023). *Memoria justificatoria - proyecto de decreto por el cual se prorroga el plazo de liquidación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en Liquidación*. Bogotá.
- DANE. (2022). *Propiedad rural en Colombia: Un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos: Nota estadística*. Obtenido de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf
- DANE. (2023a). *Boletín Técnico Pobreza multidimensional en Colombia*.
- DANE. (2023b). *Comunicado de prensa sobre Pobreza Multidimensional 2022*. Bogotá D.C.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Resolución 519 de 2019 "Por medio de la cual crea la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz y establece el procedimiento para elegir a sus integrantes"*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (1 de Agosto de 2023). *Sistema de Alertas Tempranas*. Obtenido de Sistema de Alertas Tempranas: <https://alertastempranas.defensoria.gov.co/>
- Defensoría del Pueblo. (2023a). *Alerta Temprana 19 - 23 Sobre la labor de personas defensoras de DDHH, líderes y lideresas sociales, sus organizaciones y colectivos*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2023b). *Alrededor de 36 000 familias fueron víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en 2022*. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2023c). *Oficio radicado 20-0017-23*.
- Defensoría del Pueblo. (2023d). *Oficio radicado 20230000100664671*.
- DNP. (3 de diciembre de 2015). *El campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz de la Misión para la Transformación del Campo*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- DNP. (2017). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*.
- DNP. (2021). *Documento CONPES 4031*. Bogotá.
- DNP. (2023a). *Oficio radicado 20236000001061*. Bogotá D.C.
- DNP. (2023b). *Oficio radicado 20236000301131*. Bogotá.

DNP. (2023c). *Oficio radicado 20236630331492*.

DNP. (2023d). *Oficio radicado 20236630536162*. Bogotá.

DNP. (19 de 06 de 2023e). *Plan Nacional de Desarrollo/PND 2022-2026*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Domicó , W. (26 de Julio de 2023). Entrevista. (R. Ochoa, Entrevistador)

DSCI. (2022). *Oficio radicado 20226000091341*. Bogotá.

DSCI. (2023a). *Oficio radicado 20236000043051*. Bogotá.

DSCI. (2023b). *Oficio radicado 20236000050621*. Bogotá.

El Espectador. (2023). *Consolidar el partido: el objetivo de Comunes tras su asamblea nacional*.

FCP. (2023). *Oficio radicado DE-FCP-S-2023-0236*. Bogotá.

Finagro. (2023). *Oficio del 31 de mayo de 2023*. Bogotá D.C.

FIP. (2023). *Retomar el propósito de los PDET: conectar desarrollo y legitimidad*. Bogotá.

Fiscalía. (2023a). *Oficio radicado 20232000001411*. Bogotá.

Fiscalía. (2023b). *Oficio radicado 20235760004951*. Bogotá.

Función Pública. (2019). *Manual Único de Rendición de Cuentas*. Bogotá. Obtenido de <https://www.unillanos.edu.co/docus/Manual%20%C3%A9nico%20de%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20-%20V.2Feb.2019.pdf>

Función Pública. (2023). *Oficio radicado 20231400177641*. Bogotá.

GES-SGR. (2023). *Aportes SGR Ocad Paz, V informe sobre la Implementación del Acuerdo de Paz*.

Gómez, N. (26 de Julio de 2023). Entrevista. (R. Ochoa, Entrevistador)

González, Y. (23 de Junio de 2023). Entrevista. (V. Moreno, Entrevistador)

ICBF. (2023a). *Oficio radicado 20231100000026941*.

ICBF. (2023b). *Oficio radicado 202320100000042901*.

ICETEX. (2023). *Oficio radicado PRE-2023-2000-0493296-1*.

IGAC. (2023). *Oficio radicado 1000DG-2023-0000346-ER-000*. Bogota.

IGAC. (2023a). *Oficio radicado 1000DG-2023-0000346-ER-000*. Bogota.

IGAC. (2023b). *Presentación sobre la implementación del nuevo modelo de Catastro Multipropósito*. Bogotá.

Jeehbuda, D. (23 de Junio de 2023). Entrevista. (V. Moreno, Entrevistador)

JEP. (2018a). *Auto No. 033 de 2018*. Bogotá.

JEP. (2018b). *Auto No. 040 de 11 de septiembre de 2018*. Bogotá.

JEP. (2018c). *Autos No. 078 de 2018 y No. 032 de 2019*. Bogotá.

JEP. (2019a). *Auto No. 029 de 1 de marzo de 2019*. Bogotá.

JEP. (2019b). *Protocolo 001 de 2019 adoptado por la Comisión Étnica de la Jurisdicción Especial para la Paz para la coordinación, articulación interjurisdiccional y diálogo intercultural entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Especial para la Paz*. Bogotá.

JEP. (2019c). *Sentencia TP-SA- SENIT No. 2 de 2019*. Bogotá.

JEP. (2020b). *Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador - Restaurador*. Bogotá.

JEP. (2021). *Auto SAR 067*.

JEP. (2022a). *Acuerdo No. 002 de 2022*.

JEP. (2022b). *Auto 75 del 07 de abril 2022*. Bogotá.

JEP. (2022c). *Auto No. 104 de 30 de agosto de 2022*. Bogotá.

JEP. (2022d). *Auto SRVR No. 102 del 11 de julio de 2022. Anexo 1: listado de informes presentados por organizaciones de la sociedad civil con hechos agrupados en el marco del macrocaso no.10*. Bogotá.

JEP. (2022e). *Auto SRVR No. 103 de 11 de julio de 2022*. Bogotá.

JEP. (2022f). *Auto SRVR No. 105 de 7 de septiembre de 2022*. Bogotá.

JEP. (2022g). *Sentencia TP-SA-SENIT No. 3 de 2022*. Bogotá.

JEP. (2023a). *Anexo Oficio radicado 202302008152*. Bogotá.

JEP. (2023b). *Auto 01 del 01 de febrero de 2023*. Bogotá.

JEP. (2023c). *Auto ARA No. 132 de 2023 y Auto SRVNH-04/00-246 de 2023*. Bogotá.

JEP. (2023d). *Auto No. 03 del 5 de julio de 2023*. Bogotá.

- JEP. (2023e). *Auto OPV No. 305 de 2023*. Bogotá.
- JEP. (2023f). *Auto SRT-AT-CH-125 de 28 de junio de 2023*. Bogotá.
- JEP. (2023g). *Auto SRVR No. 226 de 11 de julio de 2023*. Bogotá.
- JEP. (2023h). *Auto TP-SeRVR-RC-AS-AMOA-No.001-2023*. Bogotá.
- JEP. (2023i). *Auto TP-SeRVR-RC-AS-ZACHR-No.005-2023*. Bogotá.
- JEP. (2023j). *Autos JLR-01-486*.
- JEP. (13 de julio de 2023l). *Comunicado de Prensa No. 078 de 13 de julio de 2023*.
Obtenido de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/la-jep-atribuye-responsabilidad-por-crmenes-de-guerra-y-crmenes-de-lesa-humanidad-a-15-exintegrantes-de-las-farc-ep-por-h.aspx>
- JEP. (2023m). *Informe Ejecutivo sobre los Hechos de Violencia Letal y No Letal contra Excombatientes de las FARC-EP o Integrantes del Partido Comunes*.
- JEP. (2023n). *JLR01-505*.
- JEP. (2023ñ). *Oficio radicado 202302008152*.
- JEP. (2023o). *Resolución No. 03 del 18 de abril de 2023*. Bogotá.
- JEP. (2023p). *Sentencia TP-SA- SENIT No. 5 de 2023*. Bogotá.
- JEP. (21 de septiembre de 2023q). *¿En qué va el Caso 07?* Obtenido de <https://www.jep.gov.co/macrocasos/caso07.html>
- Joaquin, D. (22 de Julio de 2023). Entrevista. (V. Moreno, Entrevistador)
- Kroc Institute. (2022). *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Bogotá: University of Notre Dame.
- La Vía Campesina. (diciembre de 2022). *Colombia: Finaliza con éxito la Convención Nacional Campesina*. Obtenido de <https://viacampesina.org/es/colombia-finaliza-con-exito-la-convencion-nacional-campesina/>
- MAPP-OEA. (2023). *TRIGÉSIMO CUARTO INFORME DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA*. Bogotá.
- MAPP-OEA. (2023). *Trigésimo cuarto informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Iberoamericanos (MAPP/OEA)*. Washington D.C.

Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá.

MinAgricultura. (2020). *MinAgricultura presenta diagnóstico de la situación de la mujer rural*. Obtenido de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: <https://www.apccolombia.gov.co/MinAgricultura-presenta-diagnostico-de-la-situacion-de-la-mujer-rural#:~:text=Situaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20en%20la%20poblaci%C3%B3n%20femenina%3A&text=El%2040%2C5%25%20de%20las,hogares%20urbanos%20con%20jefatura%20fe>

MinAgricultura. (2021a). *Oficio radicado 20214200271101*. Bogotá D.C.

MinAgricultura. (2021b). *Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, adoptado bajo Resolución 382 de 2021*. Bogotá D.C.

MinAgricultura. (2023a). *Oficio radicado 2023-160-009481-1*. Bogotá D.C.

MinAgricultura. (2023b). *Oficio radicado 2023-440-002259-3*. Bogotá.

MinAmbiente. (2021). *Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá D.C..

MinAmbiente. (2023a). *Informe de Estado de Avance Plan de Acción del Plan de Zonificación Ambiental*. Bogotá.

MinAmbiente. (2023b). *Oficio radicado 10002023E2017114*. Bogotá D.C.

MinAmbiente. (2023c). *Oficio radicado 21022023E2001895*. Bogotá D.C.

MinDefensa. (2023). *Oficio radicado RS20230626065892*. Bogotá.

MinDefensa. (2023a). *Información de criminalidad, resultados operacionales y delitos contra las propias tropas*. Bogotá.

MinDefensa. (2023b). *Oficio radicado 20231905*. Bogotá.

MinEducación. (2021). *Plan Especial de Educación Rural*. Bogotá.

MinEducación. (2023). *Oficio radicado 2023-ER-317187.5*.

MinEnergía. (2023a). *Informe Cualitativo Avance Plan Nacional Sectorial de Energización Rural - PNER*. Bogotá D.C.

MinEnergía. (2023b). *Oficio radicado 2-2023-002476*. Bogotá.

MinHacienda. (2023). *Oficio radicado 2-2023-024126*.

MinInterior. (2023). *Oficio radicado 2023-2-001100-030579*. Bogotá.

MinInterior. (2023a). *Oficio radicado 2023-2-001100-011771*. Bogotá.

MinInterior. (2023b). *Oficio radicado 2023-2-001100-019391 Id: 129572*. Bogotá.

MinInterior. (2023c). *Oficio radicado 2023-2-001100-019391*. Bogotá.

MinInterior. (2023d). *Oficio radicado 2023-2-002300-010420 Id: 103747*.

MinJusticia. (2023). *Oficio radicado MJD-OFI23-0016434-GPE-10200*. Bogotá.

MinJusticia, & ODC. (2019). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019*.

MinRelacionesExteriores. (2023). *Oficio radicado S-DVAM-23-002434*. Bogotá.

MinSalud. (2023a). *Oficio radicado 202321030070211*.

MinSalud. (2023b). *Oficio radicado 202321031034801*.

MinTIC. (2019). *Plan Nacional de Conectividad Rural*. Bogotá.

MinTic. (2022). *INFORME CUALITATIVO AVANCE PLAN NACIONAL DE CONECTIVIDAD RURAL - ESTRATEGIA 1 y 2*. Bogotá.

MinTransporte. (2023a). *Informe cualitativo Plan Nacional de Vías para la Integración Regional*. Bogotá.

MinTransporte. (2023b). *Oficio radicado 20231210529451*. Bogotá D.C.

MinVivienda. (2023). *Oficio radicado 2023EEOO38524*.

Misión Política de verificación de las Naciones Unidas. (2023). *S/2022/513c*. Bogotá.

Mojica, F. J. (Febrero de 2022). *La paz será con las mujeres rurales o no será. Vigencia del Acuerdo de paz, políticas públicas prioritarias, perspectivas de implementación e incidencia de las organizaciones de mujeres campesinas*. Obtenido de OXFAM Y PRODETER: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/Informe_La%20Paz%20ser%C3%A1%20con%20las%20mujeres%20o%20no%20ser%C3%A1_2021.pdf

Mujpabu, C. (23 de Junio de 2023). Entrevista. (V. Moreno, Entrevistador)

MVONU. (2022). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación*.

MVONU. (2023). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación. S/2023/222*.

- OACP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera*.
- OACP. (2023). *Oficio radicado OFI23-00084533 / GFPU 13020001*.
- O'Brien, J. (2023). *El tiempo se agota para la implementación del enfoque de género: avances, retos y oportunidades a seis años de la firma del Acuerdo Final*. Kroc Institute for International Peace Studies. <https://doi.org/10.7274/ff365428x38>.
- Observatorio de la Democracia. (2017). *ABC de las propuestas de la Misión Electoral Especial*.
- OCHA. (2023). *Tendencias e Impacto Humanitario en Colombia 2022*. Bogotá.
- ODC. (2023). *Sistema de Información de Drogas de Colombia - SIDCO*. Colombia.
- ONIC. (2023). *Boletín de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*. Bogotá.
- ONU-DH. (2019). *Obtenido de Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf
- Paz, C. N. (23 de marzo de 2023). *Encuentro con líderes de las Subregiones PDET: Sur de Tolima y Meta - Guaviare*. (PGN, Entrevistador)
- PND, G. N. (2023-2026). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. "Colombia, Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá.
- PNUD- MEC SNSSP. (2022). *Mas sombras que luces en balance de a incorporacion del enfoque etnico en los PDET* . Bogotá.
- Pontificia Universidad Javeriana, citado por RCN Radio. (08 de Marzo de 2023). *RCN RADIO*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/judicial/las-mujeres-siguen-rezagadas-para-ocupar-espacios-de-liderazgo-en-el-sector-judicial>
- Presidencia de la República. (2017a). *Decreto 589 de 2017*. Bogotá. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80614>
- Presidencia de la República. (2017b). *Decreto Ley 588 de 2017*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (27 de Enero de 2017c). *Listo plan para sustitución voluntaria de cultivos ilícitos*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170127-Listo-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos>

- Presidencia de la República. (2022). *Informe Completo de Empalme del Sector Agro "Hacia un Nuevo Campo Colombiano"*. Bogotá D.C.
- Procuraduría. (2021a). *Informe sobre el enfoque reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Con apoyo de ACNUR.
- Procuraduría. (2021b). *Tercer Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2022a). *Brechas y necesidades en el control ciudadano a la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá.
- Procuraduría. (2022b). *Cuarto Informe al Congreso de seguimiento a los Derechos Establecidos en la Ley 1909 de 2018*.
- Procuraduría. (2022c). *Cuarto Informe al Congreso sobre el Estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*.
- Procuraduría. (2022d). *Informe Final sobre el Enfoque Reparador de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Con apoyo del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas.
- Procuraduría. (2023). *Oficio radicación E-2023-259313*. Bogotá.
- Procuraduría. (2023). *Quinto Informe al Congreso de seguimiento a los Derechos Establecidos en la Ley 1909 de 2018*.
- Procuraduría y FIP. (2020). *Guías Integrales de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz GUIPAZ*.
- Prorio, M. (22 de Junio de 2023). Entrevista. (V. Moreno, Entrevistador)
- RNC. (2022). *Campesinos presentan tutela por incumplimiento en el Programa Nacional de Sustitución Nacional de Cultivos Ilícitos*. Obtenido de <https://www.radionacional.co/actualidad/campo-colombiano/tutela-por-incumplimiento-en-el-programa-nacional-de-sustitucion>
- RNEC. (2022). *En la segunda vuelta presidencial del 2022 se registró la abstención más baja de los últimos 24 años*.
- RNEC. (2023a). *Oficio radicado S.G - O.J - 0198*.
- RNEC. (2023b). *Oficio radicado S.G-O.J-0491*.

- Rodríguez, E. M. (2019). Mujeres campesinas sin tierra. Rostros de pobreza y exclusión. *Semillas*.
- Rodríguez, M. (22 de Junio de 2023). Entrevista. (R. Ochoa, Entrevistador)
- Rubiano, M., Vélez, M., & Arenas, P. (2022). *¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los Departamentos de Guaviare y Putumayo*. Bogotá: CESED - Universidad de los Andes.
- SAE. (2023). *Oficio radicado 20233020225151*. Bogotá.
- Sanabria, L. P., & Gómez, M. J. (2020). Las mujeres rurales y su derecho a la tierra: retos de la política pública en Colombia. *Revisata de Trabajo Social*.
- Sánchez, E. y. (2018). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos. *CIOB d'Afers Internacionals*, No. 21, 67.80.
- Secretaría de Transparencia. (2023a). *Oficio radicado OFI23-00041094*. Bogotá.
- Secretaría de Transparencia. (2023b). *Oficio radicado OFI23-00094267 / GFPU 13130003*. Bogotá.
- SEJEP. (2023). *Anexo al Oficio Prs-091-2023 del 25 de mayo de 2023*.
- Tarara, P. (27 de Julio de 2023). Entrevista. (R. Ochoa, Entrevistador)
- Transparencia por Colombia. (2020). *Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-enla-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>
- UARIV. (2022). *Oficio radicado 202272014958771*. Bogotá.
- UARIV. (2023a). *Oficio radicado 2023-0657449-1*.
- UARIV. (2023b). *Oficio radicado 2023-0744697-1*. Bogotá.
- UBPD. (2022a). *Criterios de aprobación y seguimiento a la implementación de los Planes Regionales de Búsqueda*. Bogotá.
- UBPD. (2022b). *Plan Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. Priorización estratégica y territorial*. Bogotá.
- UBPD. (2023a). *Oficio radicado UBPD-1-2023-001065*. Bogotá.
- UBPD. (2023b). *Oficio radicado UBPD-1-2023-004161*. Bogotá.
- UBPD. (2023c). *Oficio radicado UBPD-1-2023-004721*. Bogotá.

- UBPD. (11 de 07 de 2023d). *Ruta para la participación en los planes regionales de búsqueda*. Obtenido de <https://ubpdbusquedadesaparecidos.co/participacion/ruta-participacion-planes-regiones/>
- UIAFP. (2023a). *Oficio del 9 de mayo de 2023*. Bogotá.
- UIAFP. (2023b). *Oficio radicado MEM23-00010774 / GFPU 13170000*. Bogotá.
- UIAFP. (2023c). *Oficio radicado OFI23-00086914 / GFPU 13170000*. Bogotá.
- UNODC. (13 de 12 de 2022a). Obtenido de Bogotá cuenta con datos actualizados sobre consumo de sustancias psicoactivas: <https://www.unodc.org/colombia/es/bogota-cuenta-con-datos-actualizados-sobre-consumo-de-sustancias-psicoactivas.html#:~:text=El%20estudio%20distrital%20identific%C3%B3%20que,m%C3%A1s%20de%20148%20mil%20personas.>
- UNODC. (2022b). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Bogotá.
- UNODC. (2022c). *Informe No. 24 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata –*. Bogotá.
- UNODC. (2023). *Global Report on Cocaine 2023: Local dynamics, global challenges*. Vienna (Austria): United Nations Publications.
- UNODC-SMCI. (2022). *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Bogotá: Legis S.A.
- UNP. (2023). *Oficio radicado OFI23-00025009*. Bogotá.
- UNWomen. (2020). *Women in Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) in Latinamerica and the Caribbea Region*. Obtenido de UNWomen: <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documents/Publicaciones/2020/09/Women%20in%20STEM%20UN%20Women%20Unesco%20EN32921.pdf>
- UPRA. (2023). *Oficio 2023-1-001126*. Bogotá D.C.
- Vicepresidencia de la República. (2023b). *Oficio radicado OFI23-00124463 / GFPU 11000003*. Bogotá.