

# Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020

## | Resumen ejecutivo

Procuraduría General de la Nación  
Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz



# Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020

## | Resumen ejecutivo





PROCUREMOS  
*la paz*

# Segundo informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020

## Resumen ejecutivo

© Procuraduría General de la Nación, 2020

Elena Ambrosi Turbay  
**Directora del Informe**

### **Autores**

#### **Reforma Rural Integral**

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

#### **Participación Política**

Jessica Escalante Jiménez

#### **Drogas Ilícitas**

María Catalina Rocha Buitrago  
José Luis Rodríguez Arévalo

#### **Fin del Conflicto**

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

#### **Víctimas del Conflicto**

Hugo Alcides Peñafort Sarmiento  
Carol Vanessa Barajas Ramírez  
Sofía De Vega Mujica  
Ana María Gómez Martínez  
Israel Andrés López Morales  
Wilson Alfonso Penilla Medina  
Silvia Juliana Pradilla Rivera  
Claudia Santamaría Vecino

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

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

#### **Diseño, diagramación y corrección de estilo**

.PuntoAparte Editores

**Dirección postal:** Carrera 5 No. 15-80, piso 16  
**PBX;** 5878750 Ext. 11621  
Bogotá, Colombia  
**<http://iemp.procuraduria.gov.co>**

Fernando Carrillo Flórez  
**Procurador General**

Adriana Herrera  
**Viceprocuradora General**

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

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

José Alirio Salinas  
**Secretario General**

Diana María Dajer Barguil  
**Directora Instituto de Estudios del Ministerio Público**



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**



*Instituto de Estudios  
del Ministerio Público*



# Tabla de contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	16
<b>Punto 1</b> Reforma Rural Integral.....	27
<b>Punto 2</b> Participación Política.....	37
<b>Punto 3</b> Fin del Conflicto.....	45
<b>Punto 4</b> Solución al problema de drogas ilícitas.....	59
<b>Punto 5</b> Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.....	73
<b>Punto 6</b> Implementación, Verificación y Refrendación.....	89





# Prólogo

---



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

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

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

Uno sobre el enfoque de género en la implementación y otro sobre los avances en materia de acceso a tierras y gestión del uso del suelo rural en el marco del Acuerdo de Paz. Por último, posterior a la firma del Acuerdo, en el marco de las comisiones de seguimiento y monitoreo a la Ley de Víctimas y los Decretos Leyes Étnicos, se han entregado al Congreso de la República cuatro informes de seguimiento a la política pública de víctimas.

Asimismo, hemos emitido la Directiva 001 de 2020, con lineamientos para la protección de la vida, integridad y seguridad de los excombatientes; la Directiva 003 de 2020, con lineamientos para el cumplimiento del Estatuto de la Oposición, y la Directiva 013 de 2020, con lineamientos para el seguimiento preventivo y el cumplimiento de la Política Pública de Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Para contribuir a garantizar la inclusión de los temas de paz y víctimas en los Planes de Desarrollo Territorial, se emitió la Directiva 009 del 8 de julio de 2019, dirigida a gobiernos locales sobre la incorporación de las políticas públicas de paz y víctimas en la fase de empalme y en los informes de gestión, y la Directiva 007 de 2020, dirigida a gobiernos locales sobre lineamientos para la incorporación de las políticas públicas de paz y víctimas en los Planes de Desarrollo Territorial.

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

Adicionalmente, la labor de seguimiento al avance financiero se torna muy compleja en tanto no ha sido desarrollado el módulo

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

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

Por otra parte, se evidencian debilidades en la puesta en marcha del 100% de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz. Según el análisis de la Procuraduría, de los 84 indicadores que debieron estar cumplidos para 2019, aún están pendientes por cumplir el 40%. Así mismo, las gestiones para avanzar en el cumplimiento de algunas metas parecen insuficientes para garantizar su implementación en los tiempos establecidos. Es el caso, por ejemplo, del tema de adjudicación de tierras, en el que, para una meta de 3 millones de hectáreas en 10 años, se han adjudicado apenas 8.230 hectáreas. En el caso de la formalización, de la meta de 7 millones de hectáreas, si bien hay avances, pues se han formalizado 1.958.304 hectáreas, la Procuraduría identificó que por lo menos la mitad (aproximadamente el 55%) corresponde a procesos realizados y decididos antes de la firma del Acuerdo, en los que solo se realizaron trámites secretariales o de registro. Adicionalmente, sobre las gestiones para avanzar en las metas de acceso a la tierra, preocupa que lo hasta ahora

realizado responde casi exclusivamente al rezago de los trámites del Incoder y no a la implementación del modelo de atención por oferta contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017.

Pero quizá el desafío más importante para avanzar en la implementación del Acuerdo y la construcción de paz continúa siendo la situación de seguridad en los territorios, que se ha traducido en un incremento en el número de líderes y lideresas sociales asesinados, masacres, desplazamientos, confinamientos y accidentes por minas entre otros. Para el caso de los líderes, lideresas y defensores de derechos humanos lamentablemente, desde la firma del Acuerdo de Paz y a julio de 2020, según cifras de la Consejería de Derechos Humanos que utiliza como fuente a ONU Derechos Humanos, se ha reportado el asesinato de 405 líderes y lideresas, mientras Indepaz reporta el homicidio de 952 personas. Para el caso de los excombatientes, durante el mismo periodo, según lo informado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, habían asesinado a 216 personas que se encontraban en proceso de reincorporación, la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía, por su parte, reportó al 5 de agosto el homicidio de 205 personas. Asimismo, en el periodo de enero a junio de 2020, ha habido 7 masacres, según el Ministerio de Defensa, mientras Indepaz reporta 45 a julio; también han ocurrido 87 accidentes con minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) —de los cuales 57 casos (65%) corresponden a civiles y 30 (34%) a miembros de la fuerza pública—, y ha habido 50 registros de desplazamientos masivos y más de 45.700 personas confinadas según cifras de la Defensoría del Pueblo. Estos hechos revelan la urgencia de poner en marcha acciones contundentes del Estado para garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de las colombianas y los colombianos, sobre todo en el ámbito rural.

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

avances investigativos en el 47,19% de los casos por homicidio, tentativa y desaparición de personas en proceso de reincorporación.

Hoy en día, además, se cuenta con el Conpes 3958 de 2019, el artículo 79 del Plan Nacional Desarrollo y las demás normas aprobadas en materia de política catastral, así como con disponibilidad de recursos para avanzar en la formación o actualización del catastro en 147 municipios. Asimismo, el Gobierno estableció una ambiciosa meta en el cuatrienio que incluye la formación y actualización del catastro en el 60% del territorio nacional y la totalidad de los municipios PDET. Como resultado de un amplio proceso participativo que inició en 2017 y que convocó a más de 220 mil hombres y mujeres en los territorios, se concluyó la construcción de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional, con cerca de 33 mil iniciativas incorporadas. Adicionalmente, se entregaron a la comunidad más de mil obras PDET y se han hecho importantes esfuerzos por garantizar una articulación entre las entidades del Gobierno Nacional, y entre estas y las entidades territoriales para su implementación.

Además, la Procuraduría reconoce los avances en materia de reincorporación, como la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación, la extensión de la asignación mensual, el aumento de los proyectos productivos y la aprobación de una ruta de reincorporación en el largo plazo. Por otra parte, aunque son múltiples los retos para la sustitución de cultivos de uso ilícito y no existe una estrategia clara para llegar a todo el país, se resalta el traslado del PNIS a la Agencia de Renovación del Territorio como un paso para su armonización con la Reforma Rural Integral.

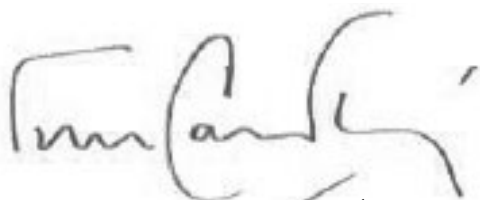
También cabe resaltar la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, que, a pesar de las dificultades que aún persisten en su articulación, ha podido avanzar en la garantía de los derechos de los millones de hombres y mujeres que han sido afectados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

Reconocemos, pues, los avances; sin embargo, la implementación sigue siendo fragmentada y heterogénea, con una interlocución

limitada con la ciudadanía, con enfoques diferenciales poco desarrollados y con limitaciones en cuanto a la planeación, programación y ejecución de los recursos asociados a la implementación. A lo anterior se suman los impactos aún no determinados de la emergencia sanitaria causados por el COVID-19.

La paz es un derecho y un deber consignado en la Constitución Política de Colombia, por el cual trabajamos todos los días desde la Procuraduría General de la Nación. Dada la actual coyuntura de recrudecimiento de la violencia y las reiteradas violaciones a los derechos humanos de los habitantes de nuestro país, la función de seguimiento de la Procuraduría General es cada vez más relevante.

Seguiremos trabajando hasta el último día de esta administración y desde nuestras funciones misionales para contribuir a superar los inmensos retos que plantea la implementación del Acuerdo de Paz, así como a fortalecer las capacidades de la entidad para llevar a cabo nuestra labor de la mejor manera posible.



**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**

Procurador General de la Nación





# Introducción



**A casi 4 años** de la firma del Acuerdo de Paz, la Procuraduría General de la Nación en cumplimiento de lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016, presenta ante el Honorable Congreso de la República el Segundo Informe sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz<sup>1</sup>. El informe analiza de manera exhaustiva e integral cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz, con el fin de generar recomendaciones basadas en la evidencia que contribuyan a su adecuada implementación.

A partir del análisis realizado, la Procuraduría reconoce importantes avances en la implementación de cada uno de los puntos acordados; no obstante, se evidencia que esta sigue siendo fragmentada y heterogénea, con una interlocución limitada con la ciudadanía, con enfoques diferenciales poco desarrollados y con limitaciones en cuanto a la planeación, programación y ejecución de los recursos. A lo anterior se suman los impactos aún no determinados de la emergencia sanitaria causados por el COVID-19.

Los retos para la implementación siguen siendo enormes, por lo cual la Procuraduría reitera a la sociedad en general y al Gobierno Nacional en particular la necesidad de:

**Garantizar la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales en la implementación de las diferentes medidas de prevención, protección y seguridad de las comunidades y sus territorios.**

Se requiere activar de forma permanente y prioritaria medidas específicas como: el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios y la Alta Instancia del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, cuyo funcionamiento debe estar articulado con los avances de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, particularmente en lo relacionado con el diseño y ejecución de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. Lo anterior es una tarea urgente de las entidades del Estado, para contener los avances de los grupos armados ilegales y la violencia ejercida por los mismos. Todo esto ha de estar articulado con la implementación de una estrategia de control territorial que incluya esfuerzos de fortalecimiento de la justicia, en particular de la justicia local, y de la presencia de las instituciones civiles del Estado, materializada en la provisión de bienes y servicios públicos.

---

<sup>1</sup> Este informe hace parte de una serie de productos de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, en cumplimiento de su función de seguimiento a la implementación.

Otros informes próximos a publicarse incluyen: el Informe de Seguimiento a la Política Pública de Acción Integral Contra Minas Antipersonal - AICMA, el Segundo Informe de Seguimiento al Estatuto de la Oposición y 5 informes sobre la implementación del Acuerdo de Paz en las subregiones PDET del Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Sur de Bolívar, Chocó y Pacífico y Frontera Nariñense.

**Desarrollar mecanismos que permitan fortalecer cada una de las fases del ciclo de inversión de los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz.**

En cuanto a la planeación, es necesario actualizar el costeo que soporta las proyecciones realizadas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP) 2017/2018, que sirven de referencia para la formulación de los Planes Plurianuales de Inversión para la Paz y la programación anual de recursos a nivel presupuestal. Lo anterior es especialmente importante si se tiene en cuenta que a la fecha se dispone de información más exacta obtenida en el proceso de formulación de los Planes Nacionales Sectoriales y de los Planes de Acción para la Transformación Regional, así como, en general, de los avances que en diferentes frentes refleja el desarrollo de productos incluidos en el Plan Marco de Implementación (PMI). En cuanto a la programación presupuestal, se debe implementar más ágilmente el mecanismo denominado Hoja de Ruta y, a partir de los acuerdos de inversión que resulten en las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), articular el reporte de las diferentes fuentes de financiación involucradas con el módulo de seguimiento financiero que aún no ha sido desarrollado en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), diferenciando la contribución por tipo de recursos al cumplimiento de los productos e indicadores del PMI. Frente a la ejecución de los recursos correspondientes a las subcuentas administradas por el Fondo Colombia en Paz, así como de los proyectos de inversión aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz y de aquellos otros aprobados a los contribuyentes bajo el mecanismo de Obras por Impuestos, se sugiere formular e implementar un conjunto de acciones dirigidas a mejorar los tiempos de ejecución a partir del análisis de las causas que actualmente puedan estar generando cuellos de botella o retrasos innecesarios en su operación y cierre.

**Fortalecer el marco normativo y la institucionalidad que permitan transformar el campo, reducir las brechas de desigualdad y avanzar en el desarrollo de alternativas productivas para las campesinas, los campesinos y las víctimas.**

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

**Adoptar los 11<sup>2</sup> Planes Nacionales pendientes de la Reforma Rural Integral y agilizar la formulación y pronta implementación de la Hoja de Ruta Única de la mano con las comunidades y los gobiernos territoriales en las 16 subregiones PDET, garantizando que contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas, así como su articulación con la sustitución voluntaria de cultivos.** La Procuraduría celebra la propuesta del Gobierno Nacional de formular una Hoja de Ruta Única (HRU) que integre los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) con otras agendas de planeación e intervención del territorio y que establezca los cronogramas, responsables y recursos de las iniciativas contempladas. Se requiere agilidad para su puesta en marcha, siempre contando con la participación efectiva de las comunidades tanto en la priorización de las medidas como en su implementación y veeduría.

**Impulsar la definición del marco normativo pendiente para la puesta en marcha de lo contemplado en el punto sobre participación política.** Se hace un llamado a la presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, y de un proyecto de reforma política y electoral fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política, que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas por la Misión Electoral. Se está a la espera de los fallos por parte del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre la aprobación del Congreso del proyecto de ley de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, para dar representación a los territorios más afectados por el conflicto.

---

<sup>2</sup> Posteriormente a la fecha de corte del informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

**Acelerar la definición de las hojas de ruta individuales de reincorporación social y económica de largo plazo a cargo del Consejo Nacional de Reincorporación.** La Procuraduría reconoce los avances en esta materia, en especial, la aprobación de la ruta de reincorporación de largo plazo (Resolución 4309 de 2019), el compromiso con la consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (AETCR), la extensión de la renta básica que ya están recibiendo los excombatientes, la alta cobertura de los beneficios sociales contemplados en el Acuerdo de Paz y la aceleración del proceso para la aprobación de proyectos productivos. No obstante, se requiere de una estrategia para acelerar la definición de las hojas de ruta de reincorporación de cada uno de los excombatientes, aumentar la cobertura de los proyectos productivos individuales y colectivos, acelerar la reglamentación de las rutas para el acceso a tierras con fines productivos por parte de la población excombatiente y crear el Sistema Nacional de Reincorporación. También se hace un llamado especial a culminar el proceso de acreditación de los excombatientes con situación pendiente por definir.

**Replantear el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), sobre la base de intervenciones que se articulen con la Reforma Rural Integral, la transformación territorial, las garantías de seguridad y la generación de confianza con comunidades.** La Procuraduría reitera la necesidad de cumplir con los compromisos asumidos con todos los beneficiarios que ingresaron al PNIS, así como la imperativa formulación y puesta en marcha de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que aseguren la provisión de bienes y servicios en los territorios priorizados para el Programa. De igual forma, reitera la necesidad de plantear una estrategia de sustitución integral que permita llegar a otras zonas del territorio nacional con presencia de cultivos de coca con una apuesta basada en la transformación territorial y de adelantar un debate de fondo sobre la manera en que se está dando cumplimiento a lo establecido en el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz.

**Realizar un ejercicio de costeo para la implementación de la Ley 1448/11 y los Decretos Leyes Étnicos, y formular una estrategia para su financiación, que garantice el cumplimiento de sus objetivos en un tiempo razonable, de acuerdo con la decisión de la Corte Constitucional (Sentencia c-588 de 2019) o lo que se decida en el trámite legislativo que se adelanta en el Congreso.** Lo anterior sin perjuicio de los ajustes legales que se requieran para garantizar la reparación integral y transformadora, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas después de 9 años de implementación, la oportunidad que representa el Acuerdo de Paz y la necesaria articulación entre las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) y las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Asimismo, en cuanto al punto de Víctimas y la interacción de las entidades que hacen parte del SIVJRNR, se requiere el fortalecimiento del seguimiento al cumplimiento del régimen de condicionalidad por parte de los comparecientes a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y el cumplimiento de estos compromisos ante las otras entidades del Sistema, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD).

**Por último, se reitera la necesidad de culminar el proceso de definición de metas asociadas a los indicadores de seguimiento del PMI y garantizar la pronta implementación de las medidas de transparencia y acceso a la información contempladas en el Acuerdo.** A la fecha, el 73,3% de los indicadores que tienen esta herramienta de planeación tiene una meta asignada. No obstante, el 59% de las metas trazadoras, que incluyen temas tan relevantes como la seguridad de los líderes, no cuenta con metas medibles asignadas y el 14,4% (73 indicadores) tiene requerimientos pendientes ante la Consejería para la Estabilización y la Consolidación para su modificación. La ausencia de metas afecta la planeación y programación de los recursos destinados a la implementación de las políticas, planes y programas del Acuerdo de Paz. Asimismo, dificulta el seguimiento a la implementación y limita la capacidad de generar información transparente, fluida y oportuna para los ejercicios de control social adelantados por la ciudadanía.

La Tabla 1 presenta un balance por puntos del Acuerdo de Paz sobre los indicadores del PMI a partir de la información reportada sobre su cumplimiento en el SIPO y la reportada a la Procuraduría con corte a marzo de 2020. Se puede observar que el mayor número de indicadores en el PMI, así como los analizados en este informe, están en el Punto 1. Los puntos con una mayor proporción de indicadores con fichas técnicas y metas en el SIPO son el 2 y el 5, con 86,8% y 81,8% respectivamente; en contraste, el punto que reporta menores avances en este aspecto es el 3 (incluyendo 11 indicadores del Punto 2 sobre garantías de seguridad), con 67,2%. El Punto 3 también presenta la mayor proporción de indicadores sin reporte en el SIPO, con 41,0%. Frente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, los puntos con una mayor cantidad de indicadores asociados son el 1 y el 4. Llama la atención la baja asociación del Punto 2 (2,6%), el Punto 3 (11,5%) y el Punto 5 (27,3%), a pesar de que el «Pacto por la Construcción de Paz» incluye la línea «Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas» y el objetivo de «fortalecer la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas que han dejado las armas en el tránsito a la vida civil»; asimismo, el «Pacto por la Legalidad» incluye una línea sobre participación ciudadana. Sobre el Punto 5, sin embargo, vale mencionar que la Procuraduría ha resaltado que algunas de las metas asociadas al PND 2018-2022 son ambiciosas respecto del histórico en la materia, como es, por ejemplo, la asociada a Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Por otra parte, en promedio para el 67,7% de los indicadores analizados en el informe, las entidades reportaron a la Procuraduría avances en su cumplimiento, en mayor medida para los puntos 1 (79,0%) y 6 (80,8%). Finalmente, de los 84 indicadores que debían cumplirse en 2019, según la valoración realizada por la Procuraduría, el 40% está pendiente por cumplir; los mayores retrasos están en los puntos 2, 4 y 6, donde el 66,7%, el 46,7% y el 66,7%, respectivamente, no se han cumplido.

Categoría indicadores	Punto 1		Punto 2		Punto 3		Punto 4		Punto 5		Punto 6	
	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe	# indicadores	% sobre el total de indicadores analizados en este informe
Total indicadores en PMI	210	-	86	-	61	-	74	-	38	-	38	-
Metas trazadoras	6	-	4	-	5	-	3	-	3	-	1	-
Indicadores analizados en el informe (inicia entre 2017 y 2020)	162	-	37*	-	61**	-	45	-	22	-	26***	-
Cuentan con ficha técnica y metas en SIPO	128	79,0%	33	86,8%	41	67,2%	35	77,8%	18	81,8%	19	73,1%
No cuentan con reporte en SIPO	50	30,9%	11	28,9%	25	41,0%	10	22,2%	4	18,2%	5	19,2%
Cuentan con indicador asociado en el PND 2018-2022	107	66,0%	1	2,6%	7	11,5%	21	46,7%	6	27,3%	1	3,8%
Cuentan con avances según los reportes realizados por las entidades a la Procuraduría, con corte a marzo de 2020	128	79,0%	20	52,6%	43	70,5%	33	73,3%	11	50,0%	21	80,8%
Debían cumplirse en 2019	14	8,6%	12	31,6%	22	36,1%	15	33,3%	9	40,9%	12	46,2%
Debían cumplirse en 2019 pero a juicio de la Procuraduría no se han cumplido	4	2,5%	8	21,1%	5	8,2%	7	15,6%	1	4,5%	8	30,8%

**Tabla 1.** Análisis de indicadores del Plan Marco de Implementación

**Fuente:** Elaboración propia a partir del SIPO y reportes de las entidades.

\*No se incluyeron los 11 indicadores relacionados con garantías de seguridad para el ejercicio de la política (9 temáticos y 2 metas trazadoras) ni los de control social y veedurías (4 temáticos), los cuales son tratados en los capítulos Fin del Conflicto e Implementación, Verificación y Refrendación.

\*\*Incluye 11 indicadores del Punto 2 sobre garantías de seguridad, 2 de los cuales son metas trazadoras.

\*\*\*Incluye 4 indicadores del Punto 2 sobre control social y veedurías.

En cuanto a la metodología de elaboración del informe, los principales referentes son el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en noviembre de 2016, y el PMI, con las estrategias, productos, indicadores y responsables acordados para el cumplimiento del Acuerdo de Paz. Sin embargo, el informe no se limita a los contenidos del PMI, pues aborda también temas estratégicos que, por su relación con la implementación, son objeto de seguimiento de este órgano de control. Las principales fuentes de información para el análisis fueron el SIPO y los reportes de avance remitidos a la Procuraduría por más de 43 entidades del orden nacional. Igualmente, se revisaron distintos informes producidos por otros actores con funciones de seguimiento y verificación de la implementación, así como informes realizados por organizaciones no gubernamentales, institutos y centros de pensamiento.

Adicionalmente, el informe priorizó 353 indicadores de los 507 contenidos en el PMI —un 70%—, que debieron iniciar su implementación entre 2017 y 2020. Cabe señalar que los indicadores de género (51) y étnicos (100) no se abordan en el presente documento por ser objeto de análisis de otros informes de este ente de control. No obstante, siempre que se contó con información relevante de asuntos étnicos y de género para los indicadores analizados, esta fue incorporada.



Por otra parte, fruto del seguimiento y de la acción preventiva de la Procuraduría, para cada uno de los puntos se presenta un balance de aquellas recomendaciones incluidas en el Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019 (en adelante Primer Informe), indicando cuáles fueron acogidas, cumplidas, modificadas o no acogidas por las entidades. Hasta el 31 de marzo de 2020, fecha de corte del informe correspondiente al presente resumen, de las 143 recomendaciones emitidas a 34 entidades del orden nacional, 86 (64%) desencadenaron acciones por parte de los responsables de la implementación. En 27 casos, las entidades respondieron a los requerimientos de este ente de control sin asumir una posición frente a la recomendación, 12 recomendaciones no fueron acogidas y en 9 casos no se contó con respuestas a pesar de las reiteraciones enviadas por la entidad. En el presente informe se realizan 182 recomendaciones a 33 entidades nacionales y entidades territoriales, las cuales serán objeto de seguimiento de este ente de control.

A continuación, se presenta para cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz una breve descripción, el resumen sobre avances y dificultades, y las principales conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis realizado.





1

Reforma Rural  
Integral

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

## Acceso y Uso de la Tierra

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

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

En el análisis realizado en el Segundo Informe, la Procuraduría evidencia un rezago histórico de procesos agrarios y solicitudes de

adjudicación y formalización de tierras pendientes por resolver, lo que ha llevado a la ANT a concentrar los esfuerzos administrativos y presupuestales de la entidad en caracterizar y adelantar las verificaciones técnicas, así como sistematizar y digitalizar los respectivos expedientes, para poder determinar las actuaciones administrativas que permitan avanzar en la resolución efectiva de los casos. Esta situación ha limitado los avances en el cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo de Paz relacionadas con el acceso a la tierra.

Se resalta como avance que las entidades del sector agrario, específicamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y la ANT, hayan llegado a un consenso sobre los conceptos y fuentes para el reporte de la adjudicación de los 3 millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de los 7 millones de hectáreas a formalizar. Dicho consenso define, en síntesis, que para el primer objetivo se tendrán en cuenta los procesos de adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales por la vía de asignación de derechos y para la segunda meta se tendrán en cuenta, además de los procesos de formalización de bienes privados, la adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales por la vía de reconocimiento de derechos (ocupación previa)<sup>3</sup>.

De acuerdo con la información suministrada por la ANT, se han formalizado y adjudicado 1.966.533 hectáreas con corte al 31 de marzo de 2020; sin embargo, es necesario que se presenten estos resultados en línea con la definición técnica sobre los conceptos de adjudicación y formalización con los que ya cuentan las entidades del sector agrario. De acuerdo con los cálculos hechos por la Procuraduría, 1.958.304,3 hectáreas corresponden a formalización de baldíos, fiscales patrimoniales y predios privados rurales, y 8.230,7 corresponden a procesos de adjudicación.

Del reporte de formalización de bienes baldíos y fiscales patrimoniales, y de las entregas de subsidios a campesinos y comunidades étnicas correspondientes a 1.965.535,3 hectáreas en el marco del Acuerdo de Paz, el 55% (1.088.985) corresponde a adjudicaciones de baldíos con ocupaciones previas a personas naturales que se hicieron antes del año 2000 y entre los años 2000 y 2016, por lo que no es

---

<sup>3</sup> En el marco del Decreto Ley 902 de 2017, sobre los procesos de asignación de derechos se incluyen las adjudicaciones de predios del Fondo de Tierras sin ocupaciones previas, adjudicación de Subsidio Integral de Acceso a Tierra y otorgamiento de Línea Especial de Crédito para la compra de Tierras, y para el reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra se incluyen las titulaciones de predios baldíos de la nación cuya ocupación inició antes del 29 de mayo de 2017 y la formalización de predios privados.

gestión realizada en virtud del compromiso agrario del subpunto 1.1 del Acuerdo de Paz, sino que se trata del reporte de actuaciones de notificación y registro de resoluciones proferidas en vigencias anteriores. Es importante señalar que el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, creado en virtud del Acuerdo de Paz y Decreto Ley 902 de 2017, aún no se encuentra reglamentado.

Por otro lado, y aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia) presentó el pasado 20 de julio el proyecto de ley por el cual se crea la Especialidad Judicial Agraria y se establecen mecanismos para la resolución de controversias y litigios agrarios y rurales, la Procuraduría recomienda al mencionado Ministerio realizar el seguimiento legislativo que permita el trámite y expedición de esta ley estatutaria, que resulta indispensable para el cumplimiento de las metas del cuatrienio definidas en el PND, que entre otras determina que para el año 2022 se tendrá el 100% de los municipios con modelos de oferta de justicia local y rural formulados e implementados.

Con respecto a la política catastral, la Procuraduría destaca la aprobación del Conpes 3859 de 2016, el Conpes 3958 de 2019, el artículo 79 del PND y las demás normas aprobadas que fortalecen esta política pública. Adicionalmente, se resalta que el Gobierno Nacional tenga recursos para avanzar en la formación o actualización del catastro en 147 municipios. Sin embargo, los avances que se reportan a la fecha son preocupantes con relación a las metas establecidas en el PMI, el PND y los cronogramas definidos en los programas mencionados, especialmente porque —según cifras del Gobierno Nacional— a diciembre de 2019, el 2,30% del territorio está actualizado (5.955.672 predios y 49 municipios), el 28,32% está sin formar (80 municipios) y el 69,38% está desactualizado (10.279.078 predios y 993 municipios). Por ello, se requiere el compromiso del Gobierno Nacional en el sentido de asignar los recursos necesarios para avanzar en el cumplimiento de las metas establecidas.

Para este ente de control, también son preocupantes las condiciones de seguridad en algunos de los municipios priorizados para el catastro y la ausencia de una estrategia que acompañe la implementación de este compromiso del Acuerdo de Paz. Se resalta que, de los 22 municipios incorporados en el plan de trabajo del año 2020, solo 3 no tienen presencia o sospecha de minas antipersonal, 4 han sido

intervenidos y liberados de sospecha de minas antipersonal, 6 se encuentran pendientes de priorización y en 9 de ellos, aunque se encuentran asignados, las operaciones se encuentran suspendidas, principalmente, por condiciones de seguridad.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hacen parte del subpunto 1.2 del Acuerdo de Paz. Los PDET tienen como objetivo lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure: i) el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, ii) la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, iii) el desarrollo de la economía campesina y familiar con enfoque étnico, iv) el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, v) el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades para que sean actores en la transformación estructural del campo y vi) hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todas y todos trabajen alrededor de un propósito común.

Las recomendaciones emitidas por este órgano de control en el Primer Informe correspondieron a: i) avanzar en el análisis de viabilidad jurídica y técnica de las iniciativas de los PATR, así como en el mapeo de posibles fuentes de financiación. Igualmente, avanzar en la formulación de acuerdos de inversión que cuenten con proyectos, metas y recursos, y la concurrencia de gobernaciones, alcaldías, entidades del Gobierno Nacional y otros actores, tal como se planteó en el Conpes 3932 de 2018. ii) Socializar los avances del PDET mientras se pone en marcha la Hoja de Ruta Única (HRU) a nivel territorial. Asimismo, socializar los puntos que se vayan teniendo claros en la HRU frente al rol de las comunidades y las autoridades locales; los criterios que se tendrán en cuenta para la viabilización, priorización y programación en el tiempo de las iniciativas de los PATR; el alcance frente a la necesidad de una visión compartida de desarrollo sostenible del territorio, y las estrategias a implementar mientras concluye su formulación. Y iii) asegurar la articulación de la HRU y los Planes Nacionales Sectoriales en su implementación, para realizar intervenciones integrales en el territorio que generen un mayor impacto en el desarrollo social y económico de las áreas rurales, en particular, en los municipios PDET.

Dentro de las principales conclusiones derivadas del análisis realizado sobre avances y dificultades en el Segundo Informe, se tiene que, a la fecha,

## Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

se cuenta con 16 PATR formulados con las comunidades, con cerca de 33 mil iniciativas en 8 pilares. Se destaca que, para impulsar la implementación de estas iniciativas, se han facilitado espacios interinstitucionales de articulación y que las comunidades con las que se construyeron los PATR están participando en algunas de las etapas de formulación de la HRU. Adicionalmente, los PATR han sido adoptados como política pública a través de la sanción de 167 acuerdos municipales y 15 ordenanzas departamentales.

Respecto a la HRU, el Gobierno Nacional la define como el instrumento que contendrá proyectos, cronogramas, responsables y recursos para la implementación de los PDET, en articulación con otros instrumentos derivados del Acuerdo de Paz. Poco antes de la publicación del Segundo Informe, el Gobierno Nacional publicó el documento metodológico de la HRU, así como los resultados de un piloto de su formulación en la Subregión Catatumbo. A partir de esta documentación, la Procuraduría está analizando la eficiencia de este instrumento para la puesta en marcha de los compromisos consignados en los PATR, en articulación con instrumentos de planeación territorial —tales como los PISDA, los (PIRC) y los Planes de Desarrollo Territorial (PDT)— y con la participación de las comunidades. Adicionalmente, no hay certeza de cómo se va a articular la HRU con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNS) que aún no han sido adoptados ni con los planes que no quedaron contenidos en el articulado del PND, entre ellos los planes de salvaguarda, etnodesarrollo, retornos y reubicaciones, y los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina, por mencionar algunos.

En efecto, las recomendaciones emitidas por este ente de control a las entidades responsables de la implementación de los PDET se centran en acelerar el proceso de formulación, adopción e implementación de la HRU para las 16 subregiones PDET, garantizando la adecuada articulación e incorporación de los diferentes instrumentos de planeación del territorio, así como la participación de las comunidades.

Asimismo, la Procuraduría ha identificado la necesidad de contar con un sistema integral de seguimiento a la implementación de los PDET, que dé cuenta del avance específico en el cumplimiento de las iniciativas de los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) y los PATR. Lo anterior dado que se reportan una serie de acciones para su cumplimiento, pero no se conoce con claridad su aporte a las iniciativas planteadas por las comunidades. Un avance en esta dirección es la asociación que ha hecho la



Agencia de Renovación del Territorio (ART) entre proyectos e iniciativas de los PATR. En este aspecto se resalta que de las 32.808 iniciativas agrupadas en los 16 PATR, el 8% están asociadas a 2.949 proyectos de inversión por un valor de \$2,8 billones. Las subregiones con mayor avance en el cumplimiento de iniciativas, según la asociación con proyectos, corresponden a Macarena-Guaviare (14,5%), seguida de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (11,3%) y Sur de Córdoba (10%); por su parte, las subregiones que presentan un menor avance son Pacífico Medio y Urabá Antioqueño (4,9%).

En línea con lo anterior, también se identificó que en la implementación de los PDET no se evidencia una priorización estratégica de las iniciativas, sino cómo estas se acomodan a la oferta estatal ya existente. Por ello, la Procuraduría considera necesario que se diseñe una estrategia de gestión de la oferta y priorización de las iniciativas que responda a la estructuración de proyectos a partir de las necesidades identificadas por las comunidades en el proceso participativo, y no solo a una alineación de estas con la oferta estatal preexistente.

Por otra parte, la Procuraduría resalta las obras pequeñas de infraestructura para cubrir las necesidades de las comunidades rurales (Obras PDET) por ser una estrategia que ha contado en su ejecución con la participación de juntas y organizaciones sociales de base del territorio; además, se han obtenido importantes resultados en la optimización de los recursos, permitiendo con ello una mayor cobertura en las obras realizadas. A la fecha de corte del Segundo Informe, se tiene que se han ejecutado aproximadamente 1.200 obras que obedecen al Plan 50/51 (mejoramiento de vías terciarias), Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC) y Obras PDET fase 2 —nombre dado a las PIC en el actual Gobierno, las cuales incluyen infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos.

Finalmente, para la estrategia de Obras PDET, se recomienda a la ART aclarar a las comunidades en dónde se realizan dichas Obras PDET, así como el alcance y objetivo de estas, pues si bien contribuyen a un cumplimiento parcial de las iniciativas consignadas en los PMTR, la intervención que se espera en el marco de los PDET es más robusta e integral.

---

El Acuerdo de Paz, en el subpunto 1.3, contempla los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNS), los cuales tienen como objetivo la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de

la población rural, además de la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. La superación de la pobreza en el campo depende, ante todo, de la acción conjunta de los PNS, que, en una fase de transición de 15 años, logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.

Las recomendaciones emitidas por este órgano de control en el Primer Informe presentado al Congreso correspondieron a: i) expedir a la mayor brevedad posible los 14 PNS que aún no habían sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría considera que los PNS son necesarios tanto para la HRU —con el fin de determinar la oferta para la RRI que desde los distintos sectores se llevará a los territorios y para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PATR— como para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. ii) Asegurar la articulación de estos instrumentos en su implementación, para realizar intervenciones integrales en el territorio que generen un mayor impacto en el desarrollo social y económico de las áreas rurales, en particular, en los municipios PDET. Y iii) promover el debate legislativo sobre el Sistema para la Garantía del Derecho a la Alimentación, en la cual se contempla la creación de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Dentro las principales conclusiones derivadas del análisis realizado sobre avances y dificultades en el Segundo Informe presentado al Congreso de la República se tiene que, para el año 2018, el Gobierno Nacional debía formular 16 PNS; sin embargo, a la fecha, solo 5<sup>4</sup> se encuentran adoptados y vigentes, 10 no se encuentran aún adoptados y 1, el de vivienda, está en actualización. Los 5 PNS adoptados son: i) el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), ii) el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), iii) el Plan Nacional de Conectividad Rural (PNCR), iv) el Plan Nacional de Comercialización (PNPC) y v) el Plan Nacional de Riego y Drenaje (PNRD).

---

<sup>4</sup> Posteriormente a la fecha de corte del informe, la Procuraduría conoció de la expedición de la Resolución 209 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: «Por la cual se adopta el Plan Nacional para apoyar y consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.3 del Acuerdo Final de Paz».

Por otra parte, la Procuraduría identificó que dentro de las principales dificultades para la adopción de los PNS se encuentran: i) el cambio de Gobierno Nacional, ii) la articulación institucional e interinstitucional, iii) la falta de desarrollos normativos para establecer e implementar las acciones de los planes y iv) la no definición de metas, compromisos y financiamiento por parte de las entidades.

En relación con la articulación de los PDET y los PNS, la Procuraduría llama la atención sobre la importancia de que se armonicen las necesidades que se derivan de las iniciativas de los PATR en términos de las unidades de medida con las metas propuestas por cada sector para la implementación de los Planes; por ejemplo, en algunas iniciativas del PATR es importante especificar el número de hogares que requieren una solución de energía no convencional, pues expresa una necesidad general de electrificación para el municipio. Asimismo, no es claro si los sectores a cargo de los PNS están teniendo como insumo para la implementación de los mismos los resultados del proceso participativo de los PDET, con el fin de priorizar la intervención en el territorio.

La Procuraduría ha insistido en la necesidad de diseñar un módulo en el SIIPO que dé cuenta del avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en los PNS, teniendo en cuenta metas y presupuesto, para facilitar el seguimiento a su implementación. Adicionalmente, es importante que en el SIIPO se incluya un componente financiero que detalle las fuentes de financiación de cada indicador, incluyendo la participación de privados. En algunos casos se evidenciaron inconsistencias entre la información reportada por el sector a la Procuraduría y la reportada en el SIIPO frente a los indicadores del PNS que se encuentran asociados al PMI.

Por su parte, las recomendaciones emitidas por este ente de control a las entidades responsables de la implementación de los PNS se centran en avanzar en la aprobación, a la mayor brevedad posible, de los 10 que aún no han sido adoptados por acto administrativo. La Procuraduría reitera que los PNS son necesarios tanto para la HRU —con el fin de determinar la oferta para la RRI que desde los distintos sectores se llevará a los territorios y para avanzar en la viabilización de las iniciativas de los PATR— como para lograr el propósito general de superar la pobreza de la población rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Adicionalmente, es necesario que se establezca una mayor articulación para incorporar de manera adecuada las necesidades contenidas en las iniciativas PDET en la implementación de los PNS.

Por último, la Procuraduría considera necesario revisar las metas de los indicadores PMI asociados a los PNS que aún no han sido adoptados, dado que algunas de ellas ya se cumplieron en un 100%, razón por la cual se recomienda que sean reestructuradas antes de la adopción de los Planes.





**2**

**Participación  
Política**

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

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

Al respecto, en el Primer Informe se evidenció la preocupación por el retraso en la implementación de las medidas contempladas en este punto del Acuerdo de Paz. Esto se refleja en los múltiples obstáculos para la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y la reforma política o en la no presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales para su trámite ante el Congreso. Ese informe también reconoció el avance en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), así como la promulgación del Estatuto de la Oposición.

En virtud de lo anterior, en el informe al Congreso de la vigencia anterior, la Procuraduría recomendó: promover el debate legislativo

en torno a la representación política de los territorios afectados por el conflicto según lo expresado en el Acuerdo de Paz, asignar los recursos necesarios para la financiación de las medidas que contribuyan a eliminar las barreras de acceso al ejercicio del derecho al voto de las poblaciones más vulnerables; avanzar en el trámite del proyecto de ley de garantías para las organizaciones y movimientos sociales, entre otras. De las 7 recomendaciones, 5 fueron reportadas como acogidas o cumplidas por parte de las entidades, lo que quiere decir que se desencadenaron acciones para su cumplimiento; en los otros 2 casos, las entidades remitieron información, pero no asumieron una posición. No obstante, como se evidencia más adelante, los avances en la implementación de este punto son realmente limitados. Esta visión, a juicio de la Procuraduría, la comparte el Instituto Kroc, que en su último informe señala que los avances en la implementación del Punto 2 han sido principalmente técnicos, pero que las «disposiciones que representan reformas democráticas estructurales avanzaron poco en el último año».

La puesta en marcha de las disposiciones contempladas en el Acuerdo de Paz para avanzar en la apertura democrática en el país requiere de la concurrencia y participación de distintos actores y sectores en la implementación de los tres pilares relacionados con: i) los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, ii) los mecanismos democráticos de participación ciudadana y iii) las medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local. Cabe mencionar que los asuntos relacionados con las estrategias de garantías de seguridad para el ejercicio de la política y control y veeduría ciudadana se abordan, respectivamente, en los apartados de este resumen correspondientes a los puntos 3 y 6.

Respecto al primer pilar, la adopción de la Ley 1909 de 2018, a través de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición, es un avance fundamental para la participación política en el país. Los derechos

y garantías plenas para el ejercicio de la oposición inician con la declaratoria que realizan las organizaciones políticas con personería jurídica. Actualmente, en el nivel nacional hay 3 organizaciones políticas declaradas como independientes y 5 de oposición. A nivel territorial, se realizaron 198 declaratorias a nivel departamental y 5.491 a nivel municipal, de las cuales 2.981 son de gobierno, 2.146 de independencia y 562 de oposición.

El segundo pilar tiene dentro de sus objetivos materializar la implementación de los mecanismos democráticos que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, sus plataformas e instancias de participación para avanzar en un ejercicio real y efectivo de incidencia política, así como poner en el debate público temas relacionados con la movilización y la protesta, el acceso a los medios de comunicación comunitarios e institucionales, la planeación participativa, la reconciliación y la convivencia, como base para garantizar la acción política y social en el país.

Frente a los asuntos señalados, la propuesta de ley estatutaria que contiene las garantías para la creación y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales no ha sido presentada formalmente para su discusión en el Congreso de la República, y desde 2017 no se tiene registro de su discusión en el marco de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). Este órgano de control hace un llamado para que el Ministerio del Interior (MinInterior) presente nuevamente el proyecto de ley en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz, teniendo en cuenta el ejercicio adelantado por la Comisión Nacional de Diálogo y Análoga, creada en el Punto 2.

Sobre las garantías para la movilización y la protesta pacífica, este órgano de control reafirma que la guía metodológica adoptada mediante la Resolución 1190 del 2018 por el MinInterior



no es vinculante para las entidades con competencias en la materia. La Procuraduría hace un llamado para que se avance en el debate legislativo alrededor de este asunto de acuerdo con el compromiso asumido.

Respecto a las garantías para la participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales, se presentan avances con el lanzamiento de la Convocatoria No. 00160 de 2019, la cual incluyó 582 frecuencias en FM, clase D, para 577 municipios —incluidos los más afectados por el conflicto—, a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), y con el diseño y puesta en marcha de la estrategia «Comunicación efectiva para la convivencia» por parte de Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), por medio de la cual diferentes organizaciones y colectivos han accedido a alrededor de 42 espacios de radiodifusión durante 2018 y 2019. No obstante, desde la Procuraduría se hace un llamado para que, de manera coordinada, el MinTIC, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y RTVC avancen en garantizar el acceso a los canales institucionales de televisión por parte de las organizaciones y movimientos sociales con el propósito de divulgar su trabajo con contenidos que contribuyen a potenciar mensajes de inclusión, reconciliación, no estigmatización y cultura de paz.

Por otra parte, uno de los avances más significativos en el punto de participación es el proceso adelantado por el CNPRC, en el cual se evidencian aportes significativos como la elaboración de la propuesta de lineamientos de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización, y el acompañamiento y la suscripción de pactos políticos de no violencia en la política en el marco de las elecciones del año 2019. Asimismo, se resalta la formalización de al menos 475 Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia. No obstante, es importante contar con un diagnóstico sobre el funcionamiento de estos que permita

direccionar de manera adecuada y oportuna una estrategia para su fortalecimiento. Frente a esto, la Procuraduría elevó recomendación a la secretaría técnica de este órgano consultivo para que defina una estrategia de coordinación entre las diferentes instancias del Consejo Nacional y los Consejos Territoriales que facilite la comunicación y el acompañamiento de los sectores en la implementación de los planes de acción. Adicionalmente, se recomendó avanzar en el proceso para la modificación del reglamento del Consejo y el proceso de convocatoria para la designación de los representantes de los sectores en vacancia.

Finalmente, la Procuraduría no evidencia avances significativos en el desarrollo de los ajustes normativos necesarios para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Se hace un llamado al Departamento Nacional de Planeación para que presente nuevamente el proyecto de reforma a la Ley 152 de 1994, con el propósito de fortalecer la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los ejercicios de planeación y presupuestación participativa.

Los compromisos asumidos en el tercer pilar en materia de participación política parten del reconocimiento de que se requiere una transformación de la cultura política existente en el país, así como una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral, la promoción del pluralismo político y garantías para la participación y la transparencia en los procesos electorales, incluyendo medidas para promover una mayor participación política de los ciudadanos en las zonas alejadas del país y el fortalecimiento transitorio de su representación en el Congreso de la República. Con respecto a estos asuntos, se destaca: i) la realización de 35 campañas en 26 departamentos en 2019, en las cuales se tramitaron 51.900 cédulas de ciudadanía en zonas alejadas, de difícil acceso y más afectadas por el conflicto armado en toda Colombia; ii) el impulso del Plan Ágora, para minimizar los riesgos de corrupción

electoral, la violencia política, la alteración del orden público, la financiación ilegal y los delitos electorales que se pudieran presentar en el desarrollo del calendario electoral (220 comisiones para la coordinación y seguimiento de los procesos electorales realizadas; recepción, trámite y suministro de información sobre solicitudes de antecedentes de 92.658 candidatos, y 945 solicitudes de protección para candidatos analizadas); iii) la instalación, en las elecciones de 2019, de un 13,1% más mesas de votación en comparación con las elecciones de 2015, y iv) el incremento de un 37% en la implementación de biometría en los puestos de votación. Finalmente, la promoción de la representación política de poblaciones y zonas afectadas por el conflicto se materializa con la medida pendiente relacionada con las 16 curules en la Cámara de Representantes, para la cual están en trámite dos procesos judiciales, uno en la Corte Constitucional y otro en el Consejo de Estado.

Sobre estas cuestiones, la Procuraduría reitera la necesidad de un proyecto de reforma política fundamentado en la autonomía e independencia de la organización electoral, la modernización y la transparencia del sistema electoral y las garantías para el ejercicio de la participación política, que tenga en cuenta las recomendaciones realizadas por la Misión Especial Electoral.

Como se evidencia, el punto de participación política continúa presentando retrasos en su implementación. Esto se refleja en el estancamiento para promover el debate legislativo de proyectos de ley relacionados con las garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta social, la reforma política y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Asimismo, sigue siendo un desafío la promoción del liderazgo y la capacidad organizativa de las mujeres, así como su inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones en las instancias de representación política y ciudadana.



# 3

## Fin del Conflicto

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

Adicional a los temas de reincorporación política, social y económica, y garantías de seguridad, el Punto 3 incluyó los compromisos sobre el cese al fuego bilateral y definitivo que culminó el 26 de septiembre de 2017, cuando la primera Misión de Verificación de la ONU finalizó sus actividades sobre la inhabilitación de armamento entregado por las FARC-EP, incluyendo las armas registradas, el material extraído de las caletas y todo el material inestable. Este proceso, además de dar fin a un conflicto armado de más de 50 años en el país, se puede catalogar, de acuerdo con el análisis de la información recolectada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en 2017<sup>5</sup>, como uno de los procesos de dejación de armas más expeditos, con una tasa de entrega de armas por excombatiente más alta que en otros conflictos armados.

En el Primer Informe, en el cual se analizaba el periodo de diciembre de 2016 a marzo de 2019, las principales recomendaciones hacían un llamado a generar de manera oportuna la articulación institucional de las autoridades nacionales y territoriales en la implementación de las diferentes medidas de prevención, protección y seguridad para las comunidades y sus territorios, y la puesta en marcha de las instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Asimismo, se hizo un llamado a acelerar la definición de las rutas de reincorporación social y económica de largo plazo a cargo del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), teniendo en cuenta enfoques diferenciales de atención. Esta última recomendación presentó un avance significativo a través de la expedición de la Resolución 4309 de 2019. Sin embargo, dados los crecientes retos en materia de seguridad, se considera que la recomendación presentada por este ente de control sigue vigente y pendiente de implementación.

---

<sup>5</sup> Información disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/598ca97c62763.pdf>

## Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil

El proceso de reincorporación continúa siendo uno de los puntos con mayores avances en la implementación del Acuerdo de Paz. En materia de reincorporación política, se ha cumplido con los compromisos relacionados con la promulgación del Acto Legislativo 03 de 2017 para la creación de la organización política Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (partido FARC), el desembolso de los recursos para el funcionamiento del partido y su centro de pensamiento y la participación en las sesiones del Consejo Nacional Electoral.

Asimismo, la participación política de los excombatientes de las FARC-EP en los comicios de 2019, con la elección de candidatos en las corporaciones públicas, significó un avance hacia la inclusión democrática en el país y un eslabón más en el proceso de reincorporación política, a pesar de las dificultades presentadas por los casos de estigmatización, las limitaciones de financiación y los hechos violentos durante el calendario electoral. Frente a esto último, se evidencia la necesidad de contar con una ruta integral para garantizar la seguridad de aquellos que quieren ejercer sus derechos políticos, que no se limite solo a otorgar esquemas de protección que desbordan la operatividad de la Unidad Nacional de Protección (UNP), y se reitera la importancia de la puesta en marcha de las instancias del SISEP.

En términos de reincorporación social y económica se destaca, principalmente: i) la entrega de bienes y servicios contemplados en el Acuerdo de Paz, ii) la ampliación de las condiciones para continuar recibiendo la renta básica más allá del periodo inicialmente contemplado en el Acuerdo, iii) el apoyo a la consolidación de los AETCR, iv) la creación de rutas normativas para el acceso a tierras, v) la emisión de la ruta de reincorporación de largo plazo, y vi) más recientemente, la gestión adelantada por la Agencia Nacional para la Reincorporación (ARN) para la inclusión de este tema en los planes territoriales de desarrollo.

El análisis de avances y dificultades de la reincorporación social y económica se centró en tres ejes: i) la situación jurídica de los excombatientes, ii) la arquitectura institucional y iii) la ruta de

reincorporación de largo plazo. Sobre esta última se realizó un balance en relación con la reincorporación temprana, los componentes individuales de la ruta y los componentes colectivos de la misma.

En cuanto a la situación jurídica, el acto administrativo de acreditación emitido por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) es un requisito indispensable para acceder a las medidas de reincorporación social, económica y política, así como a los tratamientos penales especiales que otorgan las leyes vigentes en la materia. En el Primer Informe, este ente de control identificó que a un amplio número de excombatientes de las FARC-EP no se les había resuelto su situación de acreditación<sup>6</sup>. Con corte al 1 de abril de 2020, según información reportada por la OACP, se habían acreditado 13.116 personas como miembros de las FARC-EP. La Procuraduría reconoce avances en la acreditación de 279 personas a través de 8 resoluciones de acreditación. Lo anterior en cumplimiento de las recomendaciones emitidas a dicha entidad por la Procuraduría.

Asimismo, se destacan avances en la desvinculación de 232 menores que se habían acreditado inicialmente como mayores de edad y la notificación de 238 personas que habían sido acreditadas; también se observan avances en la Mesa de Seguridad Jurídica en el marco de la CSIVI para solucionar la situación de 204 personas que tienen observaciones del Comité Técnico Interinstitucional para la Verificación de Listados.

No obstante, respecto de los casos que se encuentran en observación, preocupa a este órgano de control que no se haya convocado el Mecanismo Conjunto de Solución de Diferencias de la CSIVI para avanzar en la definición de la situación de 204 personas que tienen una observación no resuelta.

En cuanto a la arquitectura institucional de la reincorporación social y económica, se identificaron tres tipos de actores o instancias: i) la institucionalidad del nivel central y local, ii) las instancias que cuentan con participación de miembros del partido FARC y iii) la comunidad internacional, de la cual se destaca su apoyo técnico y financiero, que asciende a \$57.124 millones ejecutados para el año 2019, aunque no es objeto del seguimiento de este ente de control.

---

<sup>6</sup> La fecha límite definida por el Gobierno Nacional para el cierre de los listados de personas reconocidas por las FARC-EP fue el 15 de agosto de 2017.



La arquitectura institucional de la reincorporación social y económica, si bien involucra una serie de entidades del nivel central y territorial, está altamente focalizada en la Consejería para la Estabilización y la ARN, que son las dos entidades coordinadoras del proceso de reincorporación, cuyo rol principal es gestionar la oferta del Estado y los recursos. Al respecto, preocupa que a la fecha no se cuenta con el Sistema Nacional de Reincorporación, que pretende articular todas las entidades con competencias en la reincorporación.

Asimismo, se evidencia una participación más fortalecida en el nivel central por parte de los miembros del partido FARC en las instancias creadas por el Acuerdo, como el CNR, y una muy incipiente en el nivel local debido al rol desdibujado de los Consejos Territoriales de Reincorporación. Lo anterior plantea retos para la discusión y toma de decisiones indispensables para la reincorporación en temas como los AETCR y la metodología para definir las hojas de ruta únicas de reincorporación. Sobre este tema, se recomienda acelerar la aprobación de la metodología para la definición de las hojas de ruta de reincorporación individuales.

En materia de reincorporación temprana, la Procuraduría se pronunció favorablemente sobre sus altas tasas de cobertura y la velocidad con que se dio su implementación. Esta tendencia favorable se mantiene con un 98,3% de personas en proceso de reincorporación (PPR) afiliadas a salud, 96% que han recibido asignación única, 83% con afiliación a pensión o Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y 88% recibiendo renta básica (3%) o asignación mensual (85%)<sup>7</sup>.

En general, sobre la ruta preocupa que sus componentes tengan niveles de avance tan disímiles. Una vez más, se observa la fortaleza en las intervenciones relacionadas con los beneficios económicos explícitos en el Acuerdo de Paz y un nivel menor de desarrollo en los componentes sociales, como el de habitabilidad y vivienda, comunitarios, familia y acompañamiento psicosocial, igualmente importantes en el propósito de la reincorporación.

Este ente de control realizó un análisis de los 7 componentes de la ruta de reincorporación de largo plazo, emitida a través de la Resolución 4309 de 2019<sup>8</sup>. Se observa una ampliación en el alcance de los componentes de carácter individual de la ruta, como es el

---

<sup>7</sup> En el caso pensional, no todas las personas cumplen con los requisitos para recibir una pensión, por lo cual no son afiliados a este componente de seguridad social, y el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) es de carácter voluntario. En el caso de la cobertura de la renta básica, aquellas personas con vínculo laboral no eran objeto de este beneficio; asimismo, su recepción está sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos por la ARN. Finalmente, en materia de salud, este ente de control tiene conocimiento de un grupo de PPR que tienen inconvenientes con su afiliación, a lo cual se le está haciendo seguimiento.

<sup>8</sup> Los 7 componentes son: educación, salud, opciones de proyectos productivos individuales y de empleabilidad del componente de sostenibilidad económica, habitabilidad y vivienda, reunificación familiar, componente comunitario y acompañamiento psicosocial.

caso de habitabilidad y vivienda, que en la ruta contempla todas las opciones para el acceso y la formalización de la tenencia. Sin embargo, también se observa una restricción en el alcance de otros componentes, siendo el caso más notorio el de seguridad social, que al enfocarse estrictamente en acceso a salud deja por fuera 2 elementos importantes: ahorro para la vejez y seguros de vida para las PPR. Dado el grado de vulnerabilidad de esta población, la Procuraduría identifica la necesidad de continuar con el acceso a seguros de vida, que, aunque no estaban contemplados explícitamente como un compromiso en el Acuerdo de Paz, se proveían inicialmente a los excombatientes.

Para el caso de la sostenibilidad económica, de acuerdo con lo reportado por la ARN, la aprobación y desembolso de proyectos productivos individuales se ha acelerado de forma significativa, atendiendo así una de las recomendaciones emitidas por este ente de control. La entidad reporta un incremento del 684% en los proyectos aprobados<sup>9</sup>, pasando de 162 en abril de 2019 a 1.255 en marzo de 2020<sup>10</sup>. No obstante, la cobertura en número de PPR sigue siendo baja, ya que, en total, entre proyectos productivos individuales y colectivos, solo el 31,3% de PPR tiene acceso a este beneficio, y el 13,3% de proyectos individuales ha sido objeto de asistencia técnica.

También llama la atención a este ente de control que la ruta no contemple un enfoque para fortalecer la participación de los excombatientes de las FARC-EP en el proceso de reparación a las víctimas del conflicto (reincorporación con contenido reparador), lo cual hace parte de sus responsabilidades en el marco del Acuerdo del Paz. Adicionalmente, siguen siendo objeto de preocupación los desarrollos incipientes en materia de atención de los enfoques diferenciales mediante la ruta, así como los efectos negativos que la pandemia del COVID-19 puede tener sobre los recursos destinados a la misma.

---

<sup>9</sup> 2.480 PPR en 49 proyectos colectivos aprobados y 1.477 PPR en 1.255 proyectos individuales.

<sup>10</sup> En materia de asistencia técnica, 83 proyectos individuales ya culminaron este proceso y 85 están entrando a su fase inicial.

A la fecha, no se tiene contemplada una medición de resultados de las intervenciones realizadas en el proceso de reincorporación, a pesar del esfuerzo de caracterización que se ha llevado a cabo a través del Registro Nacional de Reincorporación. Por esto, este ente de control recomienda desarrollar herramientas de seguimiento que permitan la

medición en los avances en calidad de vida de las PPR como resultado de su tránsito a la legalidad y el proceso de reincorporación.

Asimismo, sobre la ruta aprobada mediante una resolución, la Procuraduría recomienda a la secretaría técnica del CNR impulsar la elaboración de una herramienta de política pública que permita garantizar la estabilidad y puesta en marcha de la ruta de reincorporación en el mediano y largo plazo.

Sobre los proyectos productivos colectivos de la ruta, cabe señalar que su aprobación y desembolso también se ha acelerado en el periodo de análisis de este informe. De acuerdo con la información reportada por la ARN, se pasó de 17 proyectos desembolsados (24 aprobados) en abril de 2019 a 32 desembolsados (49 aprobados) en marzo de 2020. Adicionalmente, estos proyectos tienen una cobertura de 1.433 excombatientes (2.480 con proyectos aprobados), lo que evidencia que, aunque la cobertura de los proyectos productivos colectivos es alta —con 51 excombatientes en promedio—, el proceso conducente a su aprobación es significativamente más lento. En este sentido, este ente de control hace un llamado a acelerar la tasa de aprobación tanto de proyectos colectivos como individuales.

En el caso de los AETCR, estos fueron la evolución de las zonas dispuestas para la dejación de armas en 2017 después de la firma del Acuerdo de Paz<sup>11</sup>. Si bien no son parte de dicho Acuerdo, su consolidación ha sido un compromiso del actual Gobierno. Este proceso inició en marzo de 2019, y de una distribución inicial de 11 AETCR con barreras para la estabilización y 13 para consolidar, actualmente se habla de 7 AETCR a trasladar, 11 con vocación para su consolidación y 6 en proceso de análisis y definición<sup>12</sup>.

Sin embargo, varios factores preocupan sobre la consolidación de estos espacios. El primero es el marco normativo que la soporta, dado que el decreto regulatorio de los ETCR<sup>13</sup> se venció en agosto de 2019, y en su lugar se expidió el Decreto 1629 de 2019, en el cual se contempla que la ARN administrará los bienes inmuebles para la prestación de seguridad en los espacios, bienes públicos y servicios para el funcionamiento de estos, pero no otro tipo de acciones clave para su consolidación, como la administración de los espacios, la asesoría de los proyectos productivos, entre otros<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Después de la firma del Acuerdo se crearon las Zonas Veredales de Transición y Normalización y los Puntos de Transición y Normalización para la dejación de armas.

<sup>12</sup> Con traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación: Charras, El Ceral, La Plancha, La Variante, Ponderos, Santa Lucía y Yari. Con vocación para consolidación: Agua Bonita, Caño Indio, El Estrecho, Filipinas, La Fila, La Guajira, La Reforma, Las Colinas, Llano Grande, Los Monos y Miravalle. En proceso de análisis y definición: Caracolí, Carrizal, El Oso, La Pradera, Monterredondo y San José del Oriente.

<sup>13</sup> Decreto 1274 de 2017.

<sup>14</sup> De acuerdo con lo reportado por la ARN, las fases para la consolidación de los AETCR son: i) acceso a tierras y reorganización del territorio, ii) definición de soluciones de habitabilidad, iii) provisión de servicios públicos (energía, vivienda, agua y conectividad), iv) fortalecimiento de la atención integral a primera infancia y a adolescentes, v) mejoramiento de infraestructura vial y vi) proyectos productivos.

Sobre el acceso a tierras, en particular, la Procuraduría ha identificado que las fechas inicialmente establecidas en los planes de acción para la consolidación de los AETCR no se han podido cumplir por los cuellos de botella del proceso de adquisición de predios. Preocupa que los avances se han concentrado exclusivamente en la consolidación de los AETCR e incluso en este proceso se han evidenciado retrasos significativos. Por lo anterior, se recomienda coordinar la aceleración y la reglamentación de las distintas rutas para el acceso a tierras con fines productivos y de habitabilidad y vivienda para todas las PPR<sup>15</sup>.

Adicionalmente, han surgido diferentes iniciativas colectivas por parte de la población en proceso de reincorporación por fuera de los AETCR, que no necesariamente cuentan con un respaldo jurídico, pero son manifestaciones inherentes al proceso de reincorporación. La tensión alrededor del reconocimiento de las iniciativas colectivas se da por la provisión de bienes, servicios y tierras que el Gobierno Nacional asume se exigirá ante un reconocimiento formal. Si bien a juicio de este ente de control la provisión de bienes, servicios y tierras en estas iniciativas colectivas (de la misma forma que se otorgan a los AETCR) debe responder a la capacidad financiera y de ejecución del Gobierno, su desconocimiento plantea importantes retos en materia de reincorporación. Por lo anterior, para este ente de control se hace necesaria la caracterización de las distintas iniciativas colectivas, de tal forma que la atención de las PPR que las conforman pueda tener un enfoque hacia el fortalecimiento de su componente colectivo de reincorporación.

---

<sup>15</sup> Las rutas establecidas para el acceso a tierras con fines de reincorporación son: 1. Acceso a tierras para Entidades de Derecho Público para proyectos de reincorporación, prevista en el párrafo 1 del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual se ha venido implementando a través del procedimiento de compra directa de predios privados y compra de mejoras sobre baldíos. 2. Arrendamiento de predios SAE para proyectos de reincorporación. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá suscribir contratos de arrendamiento directamente con los reincorporados o con terceros inversionistas. 3. Acceso en propiedad de predios SAE para reincorporación, la cual está prevista en el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019.

En conclusión, en materia de reincorporación colectiva, preocupa a este ente de control que se esté utilizando toda la capacidad estatal en la consolidación de los AETCR, que albergan aproximadamente al 22,5% de la población en proceso de reincorporación (2.877), y los avances sean muy lentos en este proceso; también preocupa, por otro lado, que las iniciativas colectivas por fuera de los AETCR no reciban el acompañamiento necesario para su funcionamiento y estabilización.

## Garantías de Seguridad

La situación de seguridad en los territorios constituye una de las principales dificultades para la implementación del Acuerdo de Paz. Al 31 de marzo de 2020 se había reportado el homicidio de 326 líderes y lideresas, y defensores y defensoras de derechos humanos<sup>16</sup>, y el homicidio de 194 excombatientes de las FARC-EP<sup>17</sup>.

Frente a ese panorama, la Procuraduría hace un llamado de atención sobre la necesidad de poner en marcha acciones contundentes para garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de los líderes sociales y las PPR, y fortalecer las actuaciones de las entidades en función de la prevención, protección y atención a la población más vulnerable como garantía de no repetición. Asimismo, reconoce la importancia de reforzar las garantías de seguridad en los territorios —algunos de los cuales son afectados por la creciente presencia y accionar de los grupos armados ilegales— a través de políticas públicas que garanticen el desmantelamiento de las organizaciones criminales e incluyan medidas para reforzar y garantizar la seguridad en el ámbito rural.

Concretamente, en la implementación del punto de garantías de seguridad, este ente de control reconoce, en primer lugar, avances en la suscripción de pactos políticos territoriales por la no agresión en el marco del proceso electoral de 2019 en los municipios de Arauca, Barranquilla, Mapiripán, Medellín, Suárez, y Tibú; así como las acciones<sup>18</sup> realizadas por el CNPRC para avanzar en la promoción de un Pacto Político Nacional que busque la reconciliación nacional y la convivencia pacífica entre los colombianos.

En segundo lugar, y respecto del despliegue territorial de la Unidad Especial de Investigación (UEI), se destacan los avances en la conformación de equipos permanentes de fiscales, analistas, investigadores y equipos itinerantes en los territorios con mayores índices de violencia contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes. La Procuraduría destaca la gestión de la UEI, la cual, con corte al 31 de marzo de 2020, logró, de los 369 casos de homicidio de defensores de derechos humanos bajo

---

<sup>16</sup> Según información de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>17</sup> Según datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia.

<sup>18</sup> El CNPRC logró que 11 de las 16 organizaciones políticas con personería jurídica suscribieran el «Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral», firmado el 26 de agosto de 2019 en la Casa de Nariño.

su competencia, el esclarecimiento del 54,47%. En cuanto a los casos por hechos victimizantes contra excombatientes (homicidios, tentativas de homicidio y desapariciones), la UEI logró esclarecer el 47,19%, 126 de un total de 267 víctimas. Asimismo, la Procuraduría, en cumplimiento de su rol de intervención y en el marco de la Directiva 01 de 2020, ha constituido 192 agencias penales especiales por afectaciones contra excombatientes; de igual modo, se ha intervenido a través de 413 agencias especiales en los procesos penales por crímenes contra líderes sociales, autoridades étnicas y personas defensoras de derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 02 de 2017.

Entercer lugar, se destaca la reactivación de las instancias contempladas para la puesta en marcha de las medidas previstas en el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; no obstante, existe preocupación frente al desfinanciamiento del Programa y al desconocimiento por parte de las autoridades que tienen competencia en su implementación.

Finalmente, la Procuraduría destaca la emisión por parte de la Defensoría del Pueblo, al 31 de marzo de 2020, de 161 Alertas Tempranas y 66 Informes de Seguimiento, remitidos al MinInterior, en calidad de secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). Asimismo, el MinInterior reportó el desarrollo de 213 sesiones para hacer seguimiento y evaluación a las recomendaciones emitidas en las alertas. Sin embargo, sobre las situaciones de riesgo advertidas por la Defensoría, persisten enormes dificultades debido a: i) la descoordinación de la respuesta estatal, ii) la falta de respuesta oportuna de las autoridades locales como primeros respondientes y iii) la creación de escenarios de rendición de cuentas más que de atención y solución de riesgos.

De otro lado, respecto de las acciones de la Procuraduría para la prevención y protección de los líderes y defensores de derechos humanos, en cumplimiento de la Directiva 02 de 2017, desde el año 2018 se han desarrollado en 7 ocasiones los encuentros denominados

Mesa por la Vida, cuyos resultados más importantes se evidencian en la suscripción del «Pacto por la Vida» y la campaña «Lidera la vida». Por otra parte, ha adelantado 31 acciones disciplinarias en el marco de los derechos humanos, iniciadas por denuncias correspondientes a posibles estigmatizaciones a defensores de derechos humanos y posibles abusos de poder de la fuerza pública, intimidaciones y amenazas a defensores del agua y el medio ambiente, así como por maltratos y discriminación a defensores de derechos humanos al interior de establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Respecto del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras, la Procuraduría destaca el proceso de construcción del Plan de Acción Cuatrienal (2019-2022), del mencionado Programa Integral. La implementación de este Plan está a cargo de 28 entidades. Se destaca el liderazgo de las organizaciones y plataformas de mujeres a nivel nacional y territorial, que asumieron un rol dinamizador de las acciones propuestas por el Programa en los territorios donde las situaciones de violencia requieren de una respuesta institucional integral. Asimismo, se resalta el avance en el proceso de territorialización del Programa en el departamento del Putumayo y en la región de los Montes de María (Sucre y Bolívar), donde han logrado hacer incidencia para la incorporación de acciones en los PDT, definir agendas conjuntas para atender las necesidades en materia de prevención y protección, y hacer seguimiento a las situaciones de riesgo que enfrentan las mujeres líderes y defensoras. A juicio de este órgano de control, es necesario avanzar en la definición de los lineamientos para la territorialización del Programa, con el fin de promover su amplia implementación bajo el liderazgo de autoridades territoriales y organizaciones de mujeres.

Por otra parte, en cuanto a los retos identificados por este órgano de control en la implementación de las políticas, planes y programas para fortalecer las garantías de seguridad, se destaca la necesidad de un documento con la ruta para la promoción del Pacto Político Nacional en los términos estipulados en el Acuerdo. Asimismo, la Procuraduría considera necesario que se concrete la política pública en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas

criminales, o la definición de propuestas alternativas para fortalecer la capacidad del Estado en el desmantelamiento de este tipo de organizaciones y avanzar en la formulación de un plan de acción para dicho desmantelamiento. Respecto de las sesiones territoriales de la Comisión, a juicio de este órgano de control, estas reuniones se deben articular con los múltiples espacios existentes en el territorio o direccionar en función del tema de desmantelamiento. Asimismo, es un imperativo hacer seguimiento a los compromisos que se deriven de estas reuniones.

En relación con la implementación del SISEP, a juicio de la Procuraduría, se debe acelerar la estructuración y puesta en marcha de la Alta Instancia, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP y el Comité de Impulso a las Investigaciones, con el fin de lograr una mayor efectividad en garantizar las condiciones de seguridad en los territorios.

Sobre el funcionamiento de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección (SESP) y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, que a la fecha ha sesionado 18 veces según información de la UNP, la Procuraduría considera fundamental que se adelanten los trámites necesarios para la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección en los términos establecidos en el Decreto 299 de 2017, así como el diseño y puesta en marcha de la ruta de evacuación de emergencia de PPR de los territorios, debido al aumento de casos de amenazas hacia esta población y sus familiares.

Específicamente, sobre el funcionamiento de la SESP, otro de los retos identificados continúa siendo la escasez de personal para realizar los análisis de riesgo de las PPR. A la fecha, existen más de 400 solicitudes de medidas de protección pendientes de valoración y alrededor de 54 esquemas que están incompletos, lo cual pone en riesgo la vida, integridad y seguridad de las PPR que requieren con urgencia medidas de protección.

En cuanto a los avances en la puesta en marcha de medidas unilaterales para atender la seguridad de los excombatientes de las



FARC-EP, la Procuraduría resalta el compromiso del Gobierno para atender la situación de riesgo de los excombatientes en algunas de zonas del país, como los departamentos del Meta, Antioquia y Huila. No obstante, a juicio de esta entidad, se requiere una estrategia robusta de seguridad que incluya de forma articulada la intervención de todas las entidades del Estado con competencias en esta materia, para atender los riesgos de manera oportuna.

Sobre este particular, el fortalecimiento y seguimiento a los compromisos y acciones que se deriven de la mesa interinstitucional para la seguridad de la FARC podría resultar útil; sin embargo, se requiere que todo el andamiaje institucional funcione para dar cumplimiento a los planes, programas e instancias que materializan la implementación del subpunto 3.4 del Acuerdo de Paz.

Concretamente, sobre las 43 medidas anunciadas para reforzar la seguridad de las PPR, a la fecha se tienen avances importantes frente al cumplimiento de: i) la puesta en marcha del Centro Integrado de Información para la Seguridad de Desmovilizados FARC; ii) la expedición de 38 alertas tempranas en donde se describen riesgos específicos de seguridad para los excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil —de las cuales 16 se emitieron en el año 2019 y 9 en lo que va corrido de 2020—; iii) la realización de jornadas de autoprotección, iv) el lanzamiento de una estrategia para la prevención de la estigmatización, en el marco de la mesa técnica del CNR sobre este tema, entre otras.

No obstante, la Procuraduría hace un llamado para que se priorice la implementación de medidas como: i) el plan de apoyo a la población dispersa, ii) las medidas destinadas a fortalecer la respuesta a las solicitudes allegadas a la SESP y iii) fortalecer el relacionamiento con los miembros del partido FARC y, en general, con los líderes de la reincorporación, dado el alarmante incremento de afectaciones a los excombatientes.



# 4

## Solución al problema de drogas ilícitas

**El Acuerdo de Paz** plantea la necesidad de encontrar una solución definitiva e integral al problema de las drogas ilícitas, con enfoque territorial. En el caso de la sustitución de cultivos de uso ilícito, esta integralidad implica la articulación de la estrategia con la RRI, con el fin de promover una transformación estructural del campo colombiano mediante la provisión de bienes y servicios públicos rurales.

De esta manera, el Punto 4 del Acuerdo de Paz plantea una aproximación integral pero diferenciada que considera 3 dimensiones: i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), ii) programas de prevención del consumo y salud pública y iii) la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Frente al PNIS, en el Primer Informe, con corte a marzo de 2019, la Procuraduría recomendó al Gobierno Nacional replantear la política de sustitución de cultivos existente, con participación de las comunidades, para lograr tener una mayor eficiencia y cobertura y conseguir su articulación con la RRI. Lo anterior sin perjuicio del necesario e imperativo cumplimiento de los compromisos asumidos con las familias que actualmente hacen parte del PNIS y de los acuerdos colectivos suscritos que no se individualizaron, para lo cual se recomendó, por una parte, formular un plan de choque para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la suscripción de los acuerdos individuales y, por otra, diseñar estrategias adicionales para las familias que firmaron acuerdos colectivos y no pudieron ingresar al PNIS.

Además, se hizo énfasis en la necesidad de formular los PISDA comunitarios y municipales que permitieran el tránsito a economías lícitas y el desarrollo territorial. En concordancia con esto, se recomendó incluir en la HRU mecanismos de priorización de intervenciones públicas para las veredas donde opera el PNIS y para las veredas con mayor presencia de cultivos de coca. Por último, se destacó la importancia de avanzar en estrategias para la seguridad territorial y de las comunidades que se acogieron al PNIS.

En el Primer Informe también se resaltó como positiva la aprobación de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas mediante la Resolución 089 del MinSalud, y

se evidenció la importancia de contar con un sistema de seguimiento para la misma. Con respecto a la solución al fenómeno de producción y comercialización de drogas, se concluyó que la Ruta Futuro plantea en su diseño una identificación de estrategias para atacar la totalidad de los eslabones de la cadena de valor de los cultivos ilícitos, con excepción de estrategias de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico. Además, se concluyó que, aunque la Política guarda relación con el Punto 4 del Acuerdo de Paz, no contiene acciones que permitan dar cumplimiento a la secuencialidad que este formula para la reducción de los cultivos ilícitos. Asimismo, se recomendó crear mecanismos claros y eficientes de coordinación interinstitucional que permitan la implementación efectiva de la Política Integral bajo el reconocimiento de la garantía de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional y con principios de eficiencia en la administración pública.

El PNIS plantea una solución para las comunidades campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de cultivos de uso ilícito. Este Programa debe implementarse bajo los principios de la RRI y debe estar articulado con estrategias de seguridad y control territorial que garanticen la eficiencia y sostenibilidad de su implementación.

La Procuraduría reconoce que la creación de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI) en la ART, en el marco del Decreto 2107 de 2019, ha traído cambios positivos en la institucionalidad del PNIS. Se han desarrollado lineamientos para la seguridad de comunidades PNIS y se puso en marcha un plan de choque para resolver la situación de 8.679 personas que se encontraban suspendidas del PNIS al 31 de marzo de 2019, cuya fecha de finalización era marzo 2020, pero se extendió debido a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. También se contrató a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) como nuevo operador para la asistencia técnica e implementación de proyectos de seguridad alimentaria y productivos, así como para la formulación de PISDA en territorios no PDET.

A pesar de lo anterior, el PNIS continúa teniendo limitaciones en su focalización, pese a que el Acuerdo de Paz indicaba que se debían cubrir las zonas del país con mayor densidad de cultivos y población, zonas PDET, áreas de Parques Nacionales Naturales (PNN) y población que se acogiera al tratamiento penal diferencial. En efecto, la

## **Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

focalización se mantiene como en su momento de arranque, cuando apenas cubría el 27,84% del área afectada por cultivos de coca dentro de los 16 municipios con mayor densidad. Además, la cobertura del PNIS fue parcial en algunos municipios priorizados, pues 17 de estos reportaron una línea base menor al 50% de los cultivos registrados en el censo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de 2016. Se trata de los municipios de El Tambo, Miraflores, Puerto Rico (Meta), Tibú, Sardinata, Valle del Guamuez, San Miguel, Mapiripán, El Retorno, San José del Fragua, Puerto Asís, Piamonte, Puerto Leguízamo, Puerto Caicedo, Villagarzón, Ipiales y El Doncello.

El PNIS se ha limitado a atender a las 99.097 familias que se vincularon inicialmente en 56 municipios y no al total de aproximadamente 188.030 que firmaron acuerdos colectivos de sustitución, lo que indica que cerca del 48% de las familias que manifestaron su voluntad de avanzar en la sustitución voluntaria no ingresaron al Programa. Dado que varios de los municipios cubiertos parcialmente por el PNIS contaban con acuerdos colectivos de sustitución voluntaria no individualizados, se ha generado un vacío en la política que hace cada vez más difícil diferenciar los territorios que debían ser sujetos de medidas de sustitución voluntaria de aquellos donde debía operar la erradicación forzada.

---

<sup>19</sup> Según el numeral 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz: «En los casos donde, en el marco de la suscripción de los acuerdos con comunidades en el marco del PNIS, haya algunos cultivadores y cultivadoras que no manifiesten su decisión de sustituir los cultivos de uso ilícito o incumplan los compromisos adquiridos sin que medie caso fortuito o fuerza mayor a pesar de los esfuerzos del Programa y de las comunidades por persuadirlos, el Gobierno procederá a su erradicación manual, previo un proceso de socialización e información con las comunidades. En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito».

Cabe señalar que, en ejercicio de sus funciones, la Procuraduría viene haciéndole seguimiento a una de las órdenes contenidas en el Auto 387 de 2019. Mediante este, la Corte Constitucional precisó que la decisión sobre la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión con Glifosato (PECIG) en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes «deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo» (numeral iii de la orden tercera del Auto 387 de 2019).

Ahora bien, con respecto a la jerarquía que establece el numeral 4.1.3.2<sup>19</sup> del Acuerdo de Paz para la articulación entre la sustitución y las medidas de erradicación, el Ministerio de Defensa (MinDefensa), la DSCI y el MinJusticia han informado que la articulación de estrategias para la disminución de los cultivos

se realiza en el marco de los Puestos de Mando Unificado (PMU), en donde la DSCI le entrega al MinDefensa las coordenadas en donde se encuentran los predios reportados por los beneficiarios del PNIS para la erradicación voluntaria, así como la ubicación de los territorios donde se firmaron acuerdos colectivos que no se lograron individualizar. Lo anterior bajo el entendido de que no se realizará erradicación forzada en esos territorios. De igual forma, la coordinación también se promueve a través de las Categorías de Intervención Territorial (CIT) de la Ruta Futuro, que definen los territorios y los tipos de erradicación a realizar: Zona de Manejo Especial-CIT1 (resguardos, consejos comunitarios, PNN y Ley Segunda), la Zona de Libre Intervención-CIT2 (zonas con densidad de más de 8 ha, permanentemente afectadas, a menos de 15 km de un centro poblado) y las Zonas de Interés Estratégico-CIT3 (frontera terrestre, integración productiva, zonas de amortiguamiento y otras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas).

En este contexto, este ente de control ha indicado que para reanudar la aspersión aérea con glifosato se requiere que el Consejo Nacional de Estupefacientes, como instancia coordinadora de la Política de Drogas, asuma un papel más protagónico, dirigido a impulsar un debate de fondo sobre la redefinición y los alcances de los programas de sustitución y erradicación existentes, de tal modo que se abra la posibilidad de que aquellas comunidades que manifestaron su voluntad de participar en el PNIS a través de acuerdos colectivos puedan tener opciones de sustitución, al igual que las comunidades a donde este no llegó. Es igualmente importante que se amplíe la oferta en materia de sustitución voluntaria para los pueblos y comunidades étnicas que quedaron fuera de la oferta de sustitución en el marco del Programa por falta de un enfoque étnico. La definición de estas nuevas medidas contribuirá a la armonización entre mecanismos de sustitución y erradicación forzada en los términos establecidos en el Acuerdo de Paz<sup>20</sup>.

En el Segundo Informe sobre los avances en la implementación del Acuerdo de Paz se identificó que el PNIS continúa con una operación centrada casi exclusivamente en los pagos de asistencia alimentaria y que no ha logrado realizarlos de forma articulada y complementaria con la asistencia técnica, con los proyectos de seguridad alimentaria o con los proyectos productivos de ciclo corto y de ciclo largo.

---

<sup>20</sup> Es importante mencionar que el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en sentencia de tutela de segunda instancia del 18 de agosto de 2020 y en línea con lo establecido en el subpunto 4.1.2.3 del Acuerdo de Paz ratificado por la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019, les ordenó a la ART y al Ejército Nacional adelantar procesos de información, persuasión y participación con las comunidades campesinas de tres municipios del Cauca (Caloto, Cajibío y Piamonte) antes de iniciar las operaciones de erradicación forzada. En consecuencia, ordenó la suspensión inmediata de las erradicaciones forzosas en las zonas donde no se hayan intentado implementar iniciativas de sustitución voluntaria.

Del total de las 99.097 familias con acuerdos individuales, 68% son cultivadoras, 15% son no cultivadoras y 17% son recolectoras. Con corte al 31 de marzo de 2020, 72% de las familias se encontraban activas (71.078), 10% estaban en validación de requisitos para su ingreso (10.114), 9,3% se encontraban retiradas por incumplimientos de los compromisos (9.226) y 8,7% correspondía a familias suspendidas del PNIS (8.679). Entre las causales más recurrentes de las suspensiones sobresalen los reportes del ente verificador, que representan el 42,3% del total (3.370), y las suspensiones por inconsistencias de la información de los beneficiarios con sus registros en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Subsidios Sociales (Sisbén) y la Registraduría, que corresponden al 20,6% del total (1.787).

La Procuraduría comparte la observación del Tribunal Superior de Bogotá, emitida en el fallo de tutela del 28 de abril de 2020 que permitió el reintegro de 12 familias al PNIS de Putumayo, en el sentido de que los procedimientos administrativos para definir el estado de vinculación no han sido socializados ampliamente con las comunidades y no se encuentran reglamentados bajo la normatividad que rige el Programa. La necesidad de formalizar dichos trámites es imperante, máxime cuando los afectados son sujetos de especial protección constitucional.

Del total de familias cultivadoras y no cultivadoras en el PNIS, es decir, 82.240 familias, el 61% de ellas había finalizado ya los 6 ciclos de pagos de asistencia alimentaria inmediata y el 74% había recibido al menos una entrega material del proyecto de seguridad alimentaria. En estos componentes, la Procuraduría encontró importantes rezagos en los municipios de Ituango, Jambaló, San Pablo, Rosas, Tierralta y Sardinata. De igual manera, del total de familias cultivadoras y no cultivadoras, el 74% (60.997) de ellas había recibido algún servicio de asistencia técnica integral (ATI) y contaba con planes de inversión formulados y aprobados. Sin embargo, estos planes aún no se materializan en el desarrollo de los proyectos productivos de ciclo corto y largo. Con corte al 30 de junio de 2020, se había atendido a 1.792 familias beneficiarias del PNIS, cifra que corresponde al 2,17% del total de cultivadores y no cultivadores, en 18 municipios de los 56 donde se implementa el Programa.

También se encontró un rezago en la implementación del PNIS con la población exrecolectora o gestora comunitaria, ya que, del



total de 16.857 de estos beneficiarios, 10.114 se encontraban aún en proceso de ingreso. Asimismo, se evidenció poca claridad en los procedimientos para la contratación, el pago de servicios sociales y los pagos a dicha población por parte de los operadores de asistencia técnica. Se identificó, además, que el PNIS aún enfrenta retos para lograr niveles de articulación intersectorial que permitan realizar intervenciones clave como el desarrollo de obras de infraestructura social y ejecución rápida, la atención integral a la primera infancia, la generación de opciones laborales y los programas de superación de la pobreza contenidos en el Plan Comunitario.

Genera preocupación que los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo se hayan convertido en la sumatoria de iniciativas marcadas con la etiqueta PISDA donde coinciden PNIS y PDET, y que estas iniciativas no sean suficientes ni representativas para impulsar un verdadero proceso de transformación territorial. Al 3 de junio de 2020 se contaba con 760 iniciativas marcadas de esta manera y no se conocía ningún documento o ejercicio de planeación específico para tal fin en municipios PNIS-PDET. Además, en los municipios de Jambaló, Puerto Libertador, Montelíbano y Puerto Guzmán solo existía una iniciativa PISDA-PDET por municipio, mientras que en Briceño, reconocido por ser de los pocos con proyectos productivos del PNIS, solo se cuenta con dos iniciativas marcadas, al igual que en Ituango. Se evidencia también que ni las iniciativas PISDA, ni los Planes Nacionales Sectoriales de la RRI ni la HRU cuentan con una focalización de nivel veredal para los territorios donde se implementa el Programa. No obstante, cabe señalar que la DSCI informó sobre la elaboración participativa de 8 PISDA en municipios PNIS que no hacen parte de los PDET con base en la metodología participativa utilizada para la construcción de los PATR y con el apoyo del operador OEI.

Las instancias participativas establecidas en el Decreto 362 de 2018 han sesionado 243 veces entre 2019 y marzo de 2020, aunque de este total solo 17 sesiones han ocurrido en el último año debido a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Sobre el alcance de dichas sesiones, la Procuraduría recomendó establecer una periodicidad o criterios claros para su funcionamiento, y establecer metodologías innovadoras que permitan retomar su naturaleza de espacios de deliberación, planeación y seguimiento comunitario,

en donde se puedan acordar temas como los pasos a seguir en el plan de choque, la ejecución de los proyectos productivos y la formulación de los PISDA en todas las regiones. Las instancias nacionales no han sesionado.

De esta forma, en el marco de su gestión de oferta y de recursos, la Procuraduría recomienda integrar un criterio particular para focalizar bienes y servicios en los territorios específicos donde se adelantan procesos de sustitución. En particular, se reitera la recomendación de establecer un criterio de focalización veredal para la sustitución, dentro de instrumentos tales como la HRU, las iniciativas PISDA-PATR y la oferta sectorial del Plan de Atención Inmediata Comunitario.

A la fecha, la Procuraduría no conoce ninguna iniciativa del nivel nacional para modificar el PNIS que cuente con los recursos necesarios para llegar a todo el territorio afectado por la presencia de cultivos ilícitos y que se base, como lo establecía el Acuerdo de Paz, en la necesidad de proveer bienes y servicios públicos. Por lo anterior, se reitera la recomendación de avanzar en la redefinición de la política actual de sustitución de cultivos de uso ilícito a la luz de una visión de enfoque territorial, acompañada por una estrategia de seguridad territorial.

A pesar de lo anterior, este ente de control reconoce la ventana de oportunidad que abrió el Decreto 2107 de 2019 de formular nuevos modelos de sustitución de cultivos, dentro de los que se encuentran el modelo de Territorios para la Conservación para adelantar sustitución en PNN y Zonas de Reserva Forestal tipo A, los lineamientos de la estrategia «Formalizar para sustituir» y los «Modelos de sustitución hechos a la medida», dirigidos a comunidades que no hacen parte del PNIS, pero que cuentan con voluntad de sustitución voluntaria de cultivos. Sobre estos modelos, la Procuraduría está realizando un análisis y aún no identifica una programación presupuestal de la nación para su diseño y ejecución.

Tal y como ha sido implementado, el PNIS no ha logrado avanzar en la totalidad de las metas establecidas en el PMI para 2020 y en el PND para 2022 en materia de proyectos productivos<sup>21</sup>, a pesar de que las familias han erradicado voluntariamente 41 mil de las 50 mil hectáreas establecidas como meta en el PND 2018-2022, con un

---

<sup>21</sup> El PMI cuenta con 2 indicadores relacionados con proyectos productivos, que finalizan en 2020: i) Porcentaje de familias vinculadas al PNIS, con acuerdo de sustitución y no resiembra cumplido, que cuenten con servicio de apoyo financiero para proyectos de ciclo corto e ingreso (D.281), y ii) Porcentaje de familias vinculadas al PNIS con servicio de apoyo financiero para proyectos productivos de ciclo largo viabilizados y con acuerdo cumplido de sustitución y no resiembra (D.282).

Por su parte, el PND 2018-2022 cuenta con el indicador Porcentaje de familias con acuerdo de sustitución finalizado, con fecha de terminación en 2022, cuya fórmula de cálculo se refiere a la culminación de los proyectos productivos.

porcentaje de resiembra del 0,2%<sup>22</sup>. Se resalta que entre 2018 y 2019 se presentó un descenso del 9% en las hectáreas con cultivos de coca a nivel nacional, al pasar de 169 mil en el primer año a 154 mil en el segundo, y una reducción del 13% en los municipios donde opera el PNIS al pasar de 109.569 hectáreas en 2018 a 94.900 en 2019.

Durante la elaboración del Segundo Informe, este ente de control fue informado sobre la reducción del presupuesto del PNIS para esta vigencia. En junio de 2020, la DSCI solicitó a al Ministerio de Hacienda (MinHacienda) una distribución presupuestal de \$2,3 billones para tres vigencias: \$604.320 millones en 2020, \$859.005 millones en 2021 y \$859.005 millones en 2022. Sin embargo, en el mismo mes, el Ministerio informó a la ART que, aunque se había proyectado una asignación de \$150 mil millones, a junio de 2020 no se habían podido viabilizar estos recursos para el PNIS. En julio de 2020, la DSCI mencionó que contaba con \$191 mil millones para este año, que incluyen \$41 mil millones de la Bolsa Paz del MinHacienda. Dicho monto equivale al 31% de los \$604 mil millones solicitados por la DSCI a MinHacienda.

A juicio de la Procuraduría, no son claros los criterios que tiene el Gobierno Nacional para realizar algunas distribuciones de la Bolsa Paz, pues en 2019 se aprobaron recursos de esa fuente para la erradicación forzada y para las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII o Zonas Futuro), aun cuando el PNIS no cuenta con financiación suficiente para cumplir con todos sus compromisos ni para llegar a nuevos territorios, y que estas medidas no se priorizan en el Acuerdo de Paz. En 2019, el MinHacienda distribuyó \$257 mil millones a la subcuenta de Sustitución del Fondo Colombia en Paz. En ese año también distribuyó un total de \$120 mil millones para erradicaciones forzadas, de los cuales \$45 mil millones se aprobaron al MinDefensa y \$75 mil millones a la Policía Nacional. También se evidenció que el 22 marzo de 2019 se expidió una resolución de distribución de recursos de la Bolsa Paz para la Subcuenta ZEII del Fondo de Programas Especiales para la Paz por un valor de \$47.500 millones.

Con respecto a la seguridad, al 31 marzo de 2020, la UEI de la Fiscalía tenía identificadas 89 víctimas relacionadas con el PNIS, de las cuales 45 corresponden a amenazas (incluidos 2 defensores de derechos humanos), 40 a víctimas de homicidio, 2 a extorsiones,

---

<sup>22</sup> UNODC-Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (Marzo 2020). *Informe No. 21 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS*. UNODC y Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

1 a desplazamiento forzado y 1 a constreñimiento ilegal. Por su parte, la Consejería para la Estabilización y la DSCI contaban con un borrador del «Plan de articulación de acciones de reforzamiento en seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS», que a marzo de 2020 no se había aprobado. También se contaba con la Resolución 004 de la DSCI para seguridad de comunidades y beneficiarios del PNIS.

Actualmente existe presencia o sospecha de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) en 324 municipios del país; en 52 de ellos se adelanta el PNIS y solo 31 de estos han sido asignados para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario. Por otro lado, entre enero de 2019 y el 31 de marzo de 2020, se han presentado 81 víctimas de estos artefactos en los municipios PNIS. Esto significa que el 55% de las víctimas a nivel nacional (147) se presentó en municipios donde se adelanta el PNIS.

---

## Programas de prevención del consumo y salud pública

El Acuerdo de Paz entiende el consumo de drogas como un fenómeno multicausal que debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública y de desarrollo humano basado en derechos. En este sentido, requiere del trabajo conjunto entre diferentes actores públicos, la comunidad y las familias en torno a una política de promoción en salud, prevención, atención integral e inclusión social con énfasis en niñas, niños y adolescentes.

La Procuraduría reconoce como logro la expedición de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas en los tiempos establecidos por el PMI y en concordancia con las disposiciones que el Acuerdo de Paz determinó para la misma. De igual forma, reconoce la expedición del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro en diciembre de 2019, en especial del Pilar 1, enfocado en la atención y la prevención del consumo, así como del documento Conpes 3992 «Estrategia para la promoción de la salud mental en Colombia». Además, recomienda tener en cuenta los lineamientos de la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas de cara a la elaboración del Plan Decenal de Salud 2022-2031 e involucrar componentes compatibles con el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Asimismo, reconoce el apoyo brindado por el MinSalud a las administraciones entrantes a propósito de la formulación de sus Planes Territoriales de Salud durante la elaboración de los PDT. No obstante, recomienda continuar con dicho apoyo durante la ejecución de estos planes en el periodo 2020-2023 y con el fortalecimiento del componente de prevención y atención del consumo, en armonía con lo dispuesto en la política pública. Cabe señalar que el PMI contiene este compromiso hasta la vigencia 2031, por lo cual se recomienda que el acompañamiento en la formulación y en la ejecución de estos componentes se mantenga hasta ese año.

Por último, la Procuraduría encuentra importantes avances en la elaboración de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA) y resalta la publicación de sus resultados preliminares en agosto de 2020, en tanto que constituye la principal línea de base para la toma de decisiones de política pública. Se resalta, asimismo, que es la primera vez que este instrumento incluye una pregunta para medir el porcentaje de adultos que se autoidentifican como lesbiana, gay o bisexual, y presenta resultados comparativos con otros países seleccionados por la OCDE. Con respecto a la ENCSPA, se recomienda realizar una difusión en el nivel nacional y territorial de los resultados que permita una adecuada toma de decisiones por parte de todos los actores de los sectores salud, educación y cultura, entre otros, a la hora de abordar la problemática. También se recomienda la elaboración del Estudio Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas establecido en el Acuerdo de Paz.

---

El Acuerdo de Paz identifica la necesidad de poner en marcha políticas y programas para desactivar factores que mantienen y estimulan la producción y comercialización de drogas ilícitas, y de desarticular las organizaciones criminales comprometidas con este flagelo, incluyendo el lavado de activos.

La Procuraduría identifica la aprobación del Plan de Acción de la Política Ruta Futuro, con 260 acciones y 43 entidades, como un paso para avanzar en la solución integral al problema de las drogas que plantea el Acuerdo de Paz. No obstante, preocupa que \$3,9 billones,

## **Solución al fenómeno de producción y comercialización**

de los \$4,4 billones que tiene estimados, se encuentran asociados a medidas de erradicación de cultivos de uso ilícito, sin evidenciar mayores recursos para atacar los eslabones más fuertes de la cadena. Por tal motivo, este ente de control recomienda hacer un mayor énfasis presupuestal en las acciones contra la producción y comercialización de drogas, incluyendo el lavado de activos y el fortalecimiento del PNIS.

De igual forma, la Procuraduría recomienda adelantar acciones y estrategias para promover una articulación interinstitucional que permita avanzar con la secuencia establecida en el subpunto 4.1.3.2 del Acuerdo Final —ya que pone en el mismo nivel la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, la erradicación voluntaria de cultivos, la erradicación forzada de forma manual e, incluso, la erradicación mediante aspersión aérea con glifosato—, una vez se cumplan los criterios definidos por la Corte Constitucional. En este mismo sentido, y como ya se mencionó en la sección sobre el PNIS, se recomienda adelantar un diálogo de fondo sobre la armonización de las medidas para la reducción de los cultivos de uso ilícito que tenga como principal objetivo cerrar las brechas socioeconómicas de las comunidades que derivan sus ingresos del cultivo de coca y la garantía de sus derechos.

Con respecto a las ZEII, la Procuraduría advirtió sobre la necesidad de articular su planeación y funcionamiento con la implementación del Acuerdo de Paz en los 50 municipios priorizados en las regiones de Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba y Arauca, que coinciden con PDET. Una vez aprobado el Decreto 2278 de 2019, se evidenció que este contempla la disposición de que cada Plan Estratégico de Intervención Integral (PEII) cuente con 3 capítulos: uno para la aceleración de los PDET, uno para brindar medidas reforzadas de protección a la población y otro para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. A pesar de lo anterior, continúa generando inquietudes la creación de una secretaría técnica para la elaboración de los PEII en cabeza del

Departamento para la Prosperidad Social (DPS), que podría duplicar las labores que a la fecha realiza la ART. También inquieta que cada una de las 5 ZEII esté a cargo de una consejería presidencial diferente, que a su vez debe coordinarse con la Consejería para la Estabilización. Cabe señalar que la Corte Constitucional también se pronunció frente a este tema, a través de la Sentencia C-40 de febrero de 2020, y estableció que las actuaciones realizadas en el marco de las ZEII deben guardar coherencia e integralidad con los compromisos del Acuerdo de Paz en materia de intervención del Estado en las zonas más afectadas por el conflicto.

También genera inquietudes que los PEII de las 5 regiones fueron aprobados apenas en junio de 2020, casi 2 años después de la aprobación de las ZEII a través de la Ley 1941 de 2018, por lo cual aún no es posible determinar sus resultados generales ni su armonización con el Acuerdo de Paz. Sin embargo, como se mencionó en la sección sobre el PNIS, en 2019 se distribuyeron y ejecutaron \$47 mil millones en obras de pequeña infraestructura en la ZEII de Pacífico Nariñense. Los PEII aprobados están siendo objeto de análisis por parte de este ente de control, ya que se aprobaron después de la fecha de corte del presente informe.

El subpunto sobre solución a la producción y comercialización de narcóticos estableció el compromiso de avanzar en un mapeo de la cadena de valor del narcotráfico, incluyendo el lavado de activos. En este respecto se identificaron avances en la elaboración de informes territoriales enfocados en la producción y los rendimientos de los cultivos de coca. Sin embargo, aún se requiere avanzar en los estudios de los demás eslabones de la cadena del narcotráfico, en especial, del lavado de activos.

Por último, la Procuraduría identifica la ausencia de avances en materia de estrategias de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico y avances limitados en cuanto a la campaña nacional contra el lavado de activos, en tanto se equipara la campaña a los seminarios realizados en el marco del Día Antilavado.





# 5

## Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

**El Punto 5, Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto**, busca contribuir a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado y a la consolidación de un sistema de justicia transicional basado en el reconocimiento de que debe existir verdad plena sobre lo ocurrido. Este punto está compuesto por 2 subpuntos: i) Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y ii) Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Este apartado incluye los avances y desafíos identificados por la Procuraduría respecto a la implementación y cumplimiento del mandato de las entidades que hacen parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), las cuales tienen dentro de sus funciones garantizar a las víctimas el derecho a la verdad y la justicia, así como la reparación integral, según lo dispuesto en el Punto 5 del Acuerdo de Paz. Estas entidades son las siguientes: i) la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), ii) la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBDP), iii) la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y iv) la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV).

---

## **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición**

La CEV es el mecanismo temporal y de carácter extrajudicial del Sistema, que tiene por objetivos dar a conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas durante el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad. Para el cumplimiento de su mandato, la entidad ha definido 4 objetivos misionales: esclarecimiento, reconocimiento, convivencia y no repetición, los cuales se desarrollan a partir de 4 fases definidas así: i) preparatoria —que culminó con el inicio formal del mandato de la Comisión en noviembre de 2018—, ii) de escucha y sistematización, iii) de elaboración del informe final y iv) de seguimiento.

En el Primer Informe, la Procuraduría elevó 4 recomendaciones a la CEV relacionadas con: i) priorizar la implementación del 100% del Sistema de Información Misional; ii) en coordinación con las Fuerzas Militares y la Policía, iniciar acciones concretas para

garantizar la seguridad y protección de las víctimas que participen en las actividades de la CEV, así como la seguridad de los servidores públicos; iii) agilizar el desarrollo de acciones de pedagogía sobre los espacios y rutas definidos para la participación de las víctimas, y iv) priorizar acciones para incentivar aportes individuales y colectivos al esclarecimiento de la verdad por parte de los actores que participaron en el conflicto armado y de esta manera garantizar la dignificación de las víctimas.

Asimismo, emitió 4 recomendaciones a entidades que guardan relación con el cumplimiento del mandato de la CEV: i) al Ministerio de Educación y al MinDefensa, avanzar en la puesta en marcha de acciones con base en las recomendaciones existentes, para evitar la repetición de los hechos que dieron lugar al conflicto armado; ii) al MinHacienda, revisar la asignación presupuestal para los años 2020 y 2021 para la CEV, teniendo en cuenta que la asignación actual afecta el despliegue territorial, requisito necesario para el cumplimiento de mandato en los 3 años definidos para ello; iii) a las entidades del SIVJRNR, fortalecer acciones de coordinación, en especial en los territorios, para orientar la participación de las víctimas y atender sus necesidades de cara a la garantía de sus derechos, asimismo, se sugirió la articulación con personeros, defensores y procuradores regionales y provinciales, con competencias en la orientación a las víctimas, y iv) a la JEP, como componente judicial del Sistema, establecer un canal de interacción con la CEV, como componente extrajudicial del Sistema, para garantizar que los comparecientes a la JEP cumplan con la condición de aporte a la verdad plena y exhaustiva ante el SIVJRNR.

Luego de 1 año y 6 meses de los 3 años con los que los comisionados y comisionadas cuentan para el cumplimiento de los objetivos misionales y del mandato, en el ejercicio de su función preventiva, la Procuraduría ha identificado tanto avances como desafíos en relación con los siguientes aspectos: i) sistema de información y acceso a la información, ii) balance en los aportes de los actores que tuvieron participación en el conflicto armado, iii) despliegue territorial, iv) participación y reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, v) acciones para la convivencia y la no repetición, vi) avances en los enfoques de género y étnico y vii) ejecución presupuestal.

Respecto de los avances en la implementación por parte de la CEV, la Procuraduría destaca, como un logro importante, la recolección de 10.755 testimonios individuales y colectivos en el año 2019. Asimismo, considera que con la suscripción de 18 convenios interinstitucionales, la CEV ha avanzado en el acceso a la información pertinente para el cumplimiento de su mandato. No obstante, preocupan a este órgano de control los obstáculos que han surgido en el convenio interadministrativo con el MinDefensa y la Policía Nacional para acceder a información relevante para el cumplimiento del mandato de la entidad y la elaboración del informe final.

Este órgano de control resalta la expedición de la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019<sup>23</sup>, mediante la cual se fijan los criterios para la certificación de la participación de comparecientes ante la JEP que se presentan ante la CEV y aportan en la ruta de esclarecimiento de la verdad. También se destacó la elaboración de un mapa de procesos para la ruta de certificación de aporte a la verdad ante la JEP.

Asimismo, la Procuraduría destaca la presencia de la CEV en los territorios, con el funcionamiento de 22 Casas de la Verdad, de las cuales 8 están ubicadas en municipios PDET, así como los esfuerzos de la entidad por avanzar en el relacionamiento con la institucionalidad en los territorios para comprender las dinámicas de cada región y divulgar el mandato de la CEV. Respecto de los eventos realizados por la CEV, se resalta la realización de 4 Encuentros por la Verdad, con los que se busca dignificar y reconocer a las víctimas. Estos encuentros contaron con un total de 20.455 participantes; asimismo, el enfoque diferencial de cada uno permitió evidenciar los impactos diferenciados del conflicto en los distintos grupos poblacionales. De igual manera, se reconoce como valioso el desarrollo de las mesas de trabajo previas a los Encuentros por la Verdad, en las que participaron 4.476 víctimas del conflicto armado.

Adicionalmente, la Procuraduría celebra la realización de 6 Diálogos para la No Repetición, centrados en la situación de líderes y lideresas sociales en el país. Estos eventos, que contaron con una participación total de 800 personas, concluyeron con el desarrollo de 9 documentos de investigación que incluyen propuestas concretas para la no repetición y que son un insumo para el informe final de la Comisión.

---

<sup>23</sup> La Resolución 064 del 1 de septiembre de 2020 modifica el artículo 1 de la Resolución 075 del 8 de agosto de 2019.

Asimismo, la CEV ha desplegado esfuerzos importantes en pro de la transversalización del enfoque de género y el étnico, a través del Grupo de Trabajo de Género y la Dirección de Pueblos étnicos.

En cuanto a los retos identificados para el cumplimiento del mandato de la CEV, la Procuraduría observa que aún falta mucho por fortalecer en materia de seguridad para garantizar su despliegue territorial. En general, a juicio de este órgano de control, se requieren estrategias robustas de seguridad para mitigar los riesgos de participación para todas las entidades del SIVJRNR. Asimismo, es indispensable que se incremente el porcentaje de testimonios por parte de actores del conflicto armado, los cuales representan solo el 1,6% del total de entrevistas. Con corte a abril de 2020, la CEV había recibido 37 cartas de manifestación voluntaria de aporte a la verdad, se habían emitido 26 certificaciones iniciales y 4 constancias de participación en la ruta de esclarecimiento de la CEV habían sido enviadas a la JEP. En total, la CEV ha realizado 77 entrevistas con comparecientes (44 miembros de la fuerza pública, 27 excombatientes de las FARC-EP, 4 agentes del Estado no fuerza pública y 2 terceros civiles).

La UBPD es el mecanismo extrajudicial y humanitario del SIVJRNR, el cual busca dar respuesta al fenómeno de la desaparición en Colombia en el marco del conflicto armado. El proceso de búsqueda se realiza a través de 4 fases: i) investigación, ii) localización y/o recuperación, iii) identificación y iv) reencuentro o entrega digna del cuerpo.

Respecto de los retos identificados en el Primer Informe, la Procuraduría emitió, entre otras, las siguientes recomendaciones dirigidas a la UBPD y a las entidades relacionadas: i) el desarrollo de acciones concretas para el establecimiento del capítulo especial del Registro Único de Personas dadas por Desaparecidas con ocasión del conflicto armado, ii) la activación del Consejo Asesor, iii) acciones concretas para garantizar la seguridad y protección de las víctimas, iv) la priorización de acciones para incentivar aportes de información de los actores del conflicto sobre la ubicación y localización de personas dadas por desaparecidas, y v) la definición de una ruta de contribución con información a la Unidad de los comparecientes a la JEP —en conjunto con esta última entidad.

## Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

Sobre los avances en el cumplimiento del mandato, la Procuraduría destaca el proceso de elección de 5 miembros representantes de la sociedad civil y la posterior instalación y conformación del Consejo Asesor de la UPBD. Asimismo, reconoce la importancia del lanzamiento del Plan Nacional de Búsqueda y la formulación de 11 Planes Regionales de Búsqueda (8 de los cuales se encuentran formulados y con hipótesis de localización, lo que resulta, sin duda, fundamental en el cumplimiento del mandato de la Unidad.

Sobre los retos que tiene la UBPD, la Procuraduría identificó la necesidad de priorizar acciones para concluir con un primer estimado de personas desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, para dar así cumplimiento a la tarea que tiene de establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en contexto del conflicto armado y en la construcción del capítulo especial para el Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas. Asimismo, hizo un llamado para que se continúe avanzando en el Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas.

Finalmente, la Procuraduría reitera la importancia que recae sobre los aportes a la UBPD de actores que participaron en el conflicto y comparecientes ante la JEP. En este sentido, recomendó avanzar con rapidez en la propuesta de resolución que formalice los lineamientos para la ruta de contribución en la UBPD.

---

## **Jurisdicción Especial para la Paz**

La JEP es el componente de justicia del SIVJNR. En el Segundo Informe, la Procuraduría desarrolló un análisis sobre los avances y retos del proceso de implementación durante los 2 primeros años de funcionamiento de la Jurisdicción. En este sentido, se priorizó la necesidad de abordar aspectos organizativos, analizando cómo la JEP ha venido adelantando sus procesos misionales, en buena medida adaptándose a las necesidades institucionales y tomando decisiones de tipo estratégico y jurídico que le permitan materializar la visión que de ella se trazó en el Acuerdo Final. Al mismo tiempo, se ha buscado detectar retos muy puntuales por los que atraviesan los procesos en cada una de las salas y secciones, frente a los cuales se esbozan algunas recomendaciones.

Sobre los avances en el cumplimiento del mandato de la entidad, la Procuraduría registra como uno de ellos la expedición del marco

jurídico necesario para el funcionamiento de la JEP, particularmente la Ley 1922 de 18 de julio de 2018, o Ley de Procedimiento de la Jurisdicción, y la Ley 1957 de 6 de junio de 2019, o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP.

Respecto de los avances de las salas y secciones, la Procuraduría destaca el progreso en las 3.413 decisiones adoptadas en los casos de solicitud de beneficios transitorios y definitivos que conoce la Sala de Amnistía e Indulto (SAI), lo cual configura un avance significativo en el mandato de resolución de situación jurídica de exintegrantes y colaboradores de las FARC-EP; sin embargo, aún queda el reto pendiente de que la Sala supere los problemas referidos a acumulación de asuntos y represamiento en la definición de solicitudes, que llevó al Consejo de Estado a declarar el estado de cosas inconstitucional. Asimismo, se recomendó optimizar el mecanismo del formato F-1 («Formato para la aportación de información a la matriz de datos sobre la verdad de los autores y conductas relacionadas con el conflicto armado colombiano»).

No obstante, en cuanto al cumplimiento del régimen de condicionalidad de los comparecientes que acuden a la SAI, más allá de la suscripción formal de los condicionamientos, se ha convertido en un dilema el seguimiento a la materialización de los compromisos, pues este supone la decantación de procesos y protocolos claros que otorguen transparencia al propio mecanismo transicional. En este sentido, la Procuraduría encontró que, a la fecha, no se registra algún caso en el que la SAI haya llevado a cabo un incidente de incumplimiento en su faceta negativa<sup>24</sup> de verificación del régimen de condicionalidad. Por el contrario, en la faceta dialógica se han visto intensos debates sobre la pertinencia y la oportunidad para que la SAI solicite contribuciones tempranas que puedan ser recogidas posteriormente por los otros órganos de la JEP.

Por otro lado, la adopción de estrategias de priorización por parte de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ), enfocada en el esclarecimiento de patrones de macrocriminalidad de terceros, constituye un avance significativo que la Procuraduría resalta, pero, al mismo tiempo, origina retos importantes en torno a la coordinación interna de las estrategias de esclarecimiento entre salas y secciones.

---

<sup>24</sup> El término «faceta negativa» se refiere a cuando la verificación del régimen de condicionalidades se da en el marco de un incidente de incumplimiento.

Asimismo, respecto de la competencia de la SDSJ, en los fallos emitidos por la Sección de Apelación del Tribunal para la Paz se han tomado las siguientes decisiones: i) se estableció que los miembros orgánicos de los grupos paramilitares se encuentran excluidos de la JEP y ii) se precisó que los auspiciadores de dichas organizaciones armadas pueden comparecer voluntariamente ante la SDSJ en calidad de agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública (AENIFPU) o terceros civiles, según corresponda conforme a las características particulares de cada caso.

Entre tanto, persisten retos en torno al manejo que le viene dando la JEP a los planes programáticos y detallados de contribución a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como a sus alcances. Particularmente, existen preguntas sobre la materialización de dichos planes por parte de comparecientes que no sean llamados a rendir versión voluntaria por la Sala de Reconocimiento en el marco de los macrocasos priorizados.

La Procuraduría reconoce la importancia sobre la apertura de 7 macrocasos que engloban tanto aproximaciones nacionales como territoriales. Sin embargo, persiste como reto mayúsculo la necesidad de estandarización de la participación de las víctimas que acuden a los diferentes procedimientos. También se destaca la recepción por parte de la Sala de Reconocimiento de Verdad de los 274 informes de organizaciones de víctimas y defensoras de derechos humanos, pues constituye un avance significativo en la participación de las víctimas ante la JEP. En este sentido, es igualmente relevante la decisión de prorrogar por un año el término para la presentación de informes, con el fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas. Sobre este particular, persiste el desafío de que la JEP avance en labores pedagógicas y de rendición de cuentas que permitan definir el alcance que dichos informes tendrán dentro de los procesos que se adelantan, así como el de las expectativas que puedan generarse por parte de las víctimas.

En cuanto a la participación de las víctimas, la Procuraduría evidencia que la libertad metodológica que ha caracterizado el abordaje de cada caso ha llevado a que se tomen decisiones disímiles en relación con este asunto. A largo plazo, esto puede tener efectos negativos en los principios de igualdad y seguridad jurídica de las víctimas



y los comparecientes. Precisamente, la expedición del manual de participación de víctimas por parte de la Comisión respectiva constituye un avance significativo en dar plenas garantías a todas las víctimas en lo que se refiere al derecho que les asiste de participar activamente en los diferentes escenarios que la JEP dispone. Queda el reto de que las salas y secciones adopten dicho manual como un marco de orientación que permita materializarlo en todos y cada uno de los procedimientos que se adelantan.

Por otra parte, la Procuraduría reconoce que uno de los elementos principales para la legitimidad y funcionamiento del SIVJRN es el cumplimiento de los regímenes de condicionalidad presentados por los comparecientes. De los regímenes depende el ingreso y permanencia en el SIVJRN; además, torna efectivos los derechos de las víctimas, en particular el derecho a la verdad acerca de los hechos dolorosos que buscan superar con ayuda de los espacios institucionales que les suministra el Sistema.

Desde la Procuraduría se resalta la expedición, por parte de la Sección del Tribunal para casos con Reconocimiento, de los «Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador - Restaurador (TOAR)». Al respecto, persiste el reto de profundizar la articulación interinstitucional entre la JEP y el Gobierno Nacional a efectos de determinar, primero, la manera como los TOAR serán cumplidos de la mano de los PDET u otros planes o programas en el territorio y, segundo, el modelo de sanciones propias para los comparecientes ante la JEP.

Por otra parte, respecto de la transversalización del enfoque de género, la Procuraduría reconoce la importancia de la creación del manual de investigación de hechos de violencia sexual, el cual contiene líneas esenciales útiles para las servidoras y los servidores encargados de realizar la investigación de estos hechos, con especial atención en la vulnerabilidad de las mujeres, niñas, niños, personas LGBTI y personas que pertenecen a grupos étnicos.

Finalmente, la JEP ha adoptado medidas cautelares para proteger los derechos de las víctimas, así como de los intervinientes, o para custodiar los bienes materiales puestos en peligro o riesgo inminente. Entre las medidas se destacan: i) medidas cautelares

destinadas a la protección de cementerios, ii) medidas cautelares que buscan proteger a las comunidades étnicas, iii) medidas cautelares que buscan proteger la información documental y iv) medidas cautelares diseñadas para proteger la vida e integridad física de los comparecientes.

---

## Medidas de reparación integral

Sobre las medidas de reparación integral, teniendo en cuenta lo establecido por el Acuerdo de Paz frente al fortalecimiento de la Política Pública para la Atención y Reparación Integral a Víctimas —uno de los pilares del SIVJNR—, el informe aborda los principales avances y dificultades en los temas de reparación colectiva, retornos colectivos, rehabilitación psicosocial, actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y adecuación, y fortalecimiento participativo de la política pública de víctimas.

En relación con estos temas en particular, en el Primer Informe se emitieron 5 recomendaciones a la UARIV y a otras entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para: (i) fortalecer la articulación institucional para realizar los actos de reconocimiento, (ii) valorar nuevamente las propuestas de las víctimas para la adecuación y fortalecimiento de la política pública de víctimas, (iii) definir rutas claras para que las víctimas accedan a los mecanismos del SIVJNR, (iv) promover una estrategia que facilite la participación de las víctimas en los mecanismos previstos en el Acto Legislativo 01 de 2017 y (v) realizar de forma prioritaria un costeo detallado por componente y medida de la Ley 1448 de 2011, con el fin de determinar el plazo y asignar los recursos suficientes para el cumplimiento de los derechos establecidos para las víctimas.

Respecto de las medidas de reparación integral a las que específicamente hace referencia el Acuerdo, la Procuraduría reconoce algunos avances en el fortalecimiento de las medidas de reparación previstas en la Ley 1448 de 2011. Entre los avances se cuentan, por ejemplo, que 16 sujetos de reparación colectiva han cerrado su proceso con la implementación de sus PIRC y que se han identificado mil acciones de 69 de estos que coinciden con 762 iniciativas PDET, por lo que se espera que en el siguiente cuatrienio se presenten avances significativos en la implementación de estos Planes.

Sin embargo, se considera que aún no se cuenta con resultados contundentes en el fortalecimiento de estas medidas, toda vez que: i) los procesos de reparación colectiva continúan presentando cuellos de botella en su implementación y el 47% de los 755 Sujetos de Reparación Colectiva (SRC) se encuentran en fase de identificación; ii) las metas previstas en atención psicosocial no evidencian un aumento de cobertura, tal como se estableció en el Acuerdo de Paz; iii) la implementación actual del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAVSIVI) muestra una concentración en zonas urbanas y poca cobertura en las zonas rurales y rurales distantes; iv) el acompañamiento institucional a los procesos de retorno y reubicación no es constante ni integral, lo que dificulta su sostenibilidad, y v) las víctimas en el exterior continúan encontrando obstáculos para el acceso a las medidas de reparación, entre ellas, la posibilidad de un retorno acompañado y asistido.

Particularmente, sobre los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad, este órgano de control señala que es necesario dar trámite a las acciones relacionadas con actos de reconocimiento de responsabilidad que se encuentran en los PIRC en el marco del SVJRN, por lo que se sugiere fortalecer la articulación entre la CEV y la UARIV. Por otra parte, encontró que no se han superado las falencias en la respuesta estatal para los retornos y reubicaciones, lo que conlleva la persistencia del estado de cosas inconstitucional. Se observa poca coincidencia entre las acciones de los planes de retorno y reubicación con las iniciativas PDET, por lo que es necesario que continúen los esfuerzos en la articulación institucional entre la ART y la UARIV, para que en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz se contribuya con la implementación de los planes de retorno y de reubicación, y se garantice el enfoque transformador de la política de reparación integral a las víctimas.

Finalmente, a juicio de la Procuraduría, los avances del SNARIV para la superación de las afectaciones del conflicto y la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral deben ser considerados en la implementación del Acuerdo de Paz. El proceso de articulación con el SIVJRN es una oportunidad para superar las dificultades que se han presentado en la política pública que se deriva de la Ley 1448 de 2011, como se

detalla en el Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas recientemente presentado al Congreso<sup>25</sup>.

## Funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

La Procuraduría, en el marco del seguimiento preventivo que viene realizando a las entidades del SIVJNR, ha reiterado en diversas ocasiones el llamado para que los componentes de este sistema fortalezcan y aceleren la implementación del plan de acción conjunto, el cual, aunque parta de las particularidades de cada entidad, habría de permitir definir rutas de participación ágiles y articuladas para las víctimas, atender necesidades de pedagogía en los territorios y abordar temas de especial relevancia como lo son el cumplimiento del régimen de condicionalidad y la garantía de condiciones de seguridad en los territorios para quienes participan ante el SIVJNR.

Frente a la necesidad de que la JEP, la UBPD, la CEV y la UARIV trabajen de manera articulada como entidades del SIVJNR, tanto la CEV como la UBPD reportaron diversas reuniones y actividades llevadas a cabo con la JEP. En términos generales, la CEV manifestó una dificultad en la articulación de estas 3 entidades del SIVJNR derivada de las temporalidades en el mandato de cada una; dado que la UBPD y la JEP tienen una temporalidad mucho más larga, sus procesos de planeación y gestión son muy distintos. En este sentido, la Procuraduría realiza un llamado para poner en marcha estrategias que le permitan a las entidades del SIVJNR responder a las víctimas de forma integral, priorizando el trabajo en el esclarecimiento del conflicto, teniendo en cuenta la temporalidad de la CEV y alcanzando una mayor articulación con la UARIV.

Respecto del funcionamiento del SIVJNR, se identificaron avances importantes en el relacionamiento bilateral entre las entidades que lo conforman: en el caso de la CEV y la JEP, la recepción conjunta de informes de víctimas y versiones voluntarias de comparecientes ante la JEP; en el de la UBPD y CEV, el despliegue territorial conjunto, y en el de la JEP y la UBPD, la asistencia técnica que ha prestado la UBPD en el marco de las medidas cautelares ordenadas por la JEP.

Sin embargo, este órgano de control evidenció dificultades en el relacionamiento de las entidades que hacen parte del SIVJNR en: i) el seguimiento y cumplimiento del régimen de condicionalidad;

<sup>25</sup> Procuraduría General de la Nación-Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la Nación-Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas. (2020). *Séptimo Informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Procuraduría General de la Nación-Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la Nación-Representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

ii) la inexistencia de criterios y rutas unificados para la atención y participación de las víctimas, de acuerdo con el mandato de cada una de las entidades; iii) la baja capacidad de articulación de la CEV, la UBPD y la JEP con la UARIV, y iv) la ausencia de estrategias integrales de intervención conjunta en los territorios, particularmente en el tema de seguridad.

A juicio de la Procuraduría, el derecho de las víctimas a una reparación integral exige la articulación entre los nuevos mecanismos previstos en el SIVJNRN y los ya establecidos en el marco del SNARIV. En este sentido, se hace un llamado a las entidades para reforzar la coordinación entre los 2 sistemas, en aras de promover la participación de las víctimas y la garantía de sus derechos.

En cuanto al cumplimiento de la implementación del compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos del Acuerdo de Paz, en el Primer Informe, la Procuraduría emitió recomendaciones a las entidades competentes en el cumplimiento de este compromiso relacionadas con: i) avanzar en la finalización y aprobación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), para iniciar su implementación; ii) la ratificación del compromiso con la defensa y respeto de los derechos humanos a través de acciones concertadas con las organizaciones y entidades del Estado que por sus funciones tengan responsabilidad en la difusión y materialización de los mismos; iii) avanzar en la presentación y aprobación del documento indicativo de las acciones a desarrollar en el marco del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) por las entidades competentes, con el respectivo indicador de seguimiento; iv) la incorporación de líneas de acción en el PLANEDH en relación con los programas para la promoción de la política democrática y participativa —en particular para la superación de la estigmatización— y las medidas de educación no formal, a través de campañas públicas para el reconocimiento de los derechos humanos; v) el avance urgente en la actualización del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos y la necesidad de mantenerlo al día; vi) la actualización de forma oportuna y periódica del Sistema Nacional de Información en Derechos Humanos (SNIDH), con el objetivo de atender y dar respuesta a los riesgos relacionados con la situación de los derechos humanos en Colombia, y vii) avanzar

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

en el proceso de elección y designación de los integrantes de la Comisión Asesora, así como en su instalación, de manera articulada con los otros mecanismos de promoción y garantía de los derechos humanos previstos en el Acuerdo de Paz.

Sobre los avances en el cumplimiento del compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, la Procuraduría celebra la puesta en marcha de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz a través de la elección de sus miembros en diciembre de 2019, al igual que la elaboración de un plan de trabajo con actividades hasta septiembre de 2020.

No obstante, preocupa que, a la fecha, aún no ha sido aprobado el documento del PLANEDH de fortalecimiento que contiene: la actualización de la redacción de las 118 líneas, la asignación de la entidad responsable de cada una de las líneas, el plan de trabajo y los informes anuales posteriores que den cuenta del seguimiento a la implementación. Asimismo, preocupa que el PNADH aún no se haya implementado y que todavía no haya una actualización de forma oportuna y periódica del SNIDH, a pesar de ser un aspecto fundamental para el monitoreo adecuado de situaciones de riesgo y de violaciones a los derechos humanos. En este sentido, la Procuraduría insiste en la importancia de avanzar con urgencia en la actualización del mapa de riesgo sobre la situación de derechos humanos.







# 6

## Implementación, Verificación y Refrendación

**En el Punto 6, Implementación, Verificación y Refrendación,** el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación. A juicio de la Procuraduría, el presente punto del Acuerdo brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública<sup>26</sup>, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional.

En la primera versión de este informe, que cubría el periodo desde la firma del Acuerdo de Paz hasta marzo de 2019, se reconoció la aprobación del Plan Marco de Implementación (PMI) y la emisión del Conpes 3932 de 2018, que establece los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial hasta 2031. De igual manera, se destacó como un avance que el PND 2018-2022 haya incorporado el «Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas» y la estrategia de nuevos mandatarios para propiciar la coherencia con las políticas de construcción de paz en la elaboración de programas de gobierno e inscripción de candidatos, el proceso de empalme y la elaboración de planes de desarrollo en todo el país.

---

<sup>26</sup> El ciclo de política pública contempla 4 fases: i) identificación de la necesidad, ii) planeación del plan, programa o proyecto, iii) implementación y iv) 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.

No obstante, se evidenció una incorporación parcial del PMI en documentos formales de política pública como el PND 2018-2022, ausencia de compromisos en el nivel territorial relacionados a la implementación del Acuerdo, demoras en el proceso de discusión y aprobación del PMI y retraso en la definición de las metas de los indicadores. A partir de ello, las principales recomendaciones fueron: acelerar la elaboración de las fichas técnicas de aquellos indicadores que se encontraban sin definición de metas, establecer las

metodologías y herramientas a través de las que se hará seguimiento del PMI a nivel territorial e incorporar en la reforma de la Ley 152 de 1994<sup>27</sup> disposiciones para garantizar la incorporación de la política de construcción de paz en la planeación institucional<sup>28</sup>. De igual manera, se hizo énfasis en la importancia de dar continuidad a ejercicios de costeo que permitieran identificar necesidades en materia fiscal para el cumplimiento del Acuerdo de Paz que sean coherentes con la envergadura que supone la implementación física de este.

Finalmente, en cuanto a las medidas de transparencia, se evidenció que los avances eran dispares, ello a causa de la falta de claridad respecto a los responsables de algunas de ellas y a la dificultad de hacer seguimiento a su implementación en su totalidad por carecer de la disposición de indicadores en el PMI. Se evidenció que había medidas que se encontraban avanzando, como el Sistema de Rendición de Cuentas y, aunque con dificultades, el SIIPO. Asimismo, había otras de las cuales no se tenía conocimiento claro de su estado de implementación o su despliegue territorial, como era el caso de las matrices de riesgos de corrupción en la implementación y el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas. Así las cosas, se recomendó acelerar la definición de las metas y las fichas técnicas de los indicadores a cargo y presentar reportes oportunos y actualizados de dichos indicadores, así como designar a la entidad responsable de coordinar la implementación de las medidas de transparencia dispuestas en el Acuerdo.

Ahora bien, en el análisis realizado para la segunda versión de este informe, la Procuraduría resalta la inclusión de algunos de los compromisos del Acuerdo de Paz en el PND 2018-2022 y en algunas agendas de planeación de los gobiernos territoriales que iniciaron su administración en enero de 2020. Sin embargo, el contraste entre el PND y el PMI arroja incompatibilidades en las unidades de medida, la proyección de metas y la conceptualización de los indicadores de ambos instrumentos.

Asimismo, se reconoce el avance en un 300% en la elaboración y aprobación de fichas técnicas de los indicadores del PMI. No obstante, dado el tiempo que ha tomado este proceso, así como las limitaciones en las fichas ya aprobadas, este ente de control considera que el PMI, si bien constituye la herramienta de planeación del Acuerdo de

---

<sup>27</sup> La Ley 152 de 1994, conocida como Ley Orgánica de Planeación, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

<sup>28</sup> Adicionalmente, otras recomendaciones fueron: i) la consistencia de los PDT con las políticas, estrategias y programas para la implementación del Acuerdo de Paz; ii) la inclusión de un componente específico en el plan de inversiones del PDT que identifique las fuentes y programas que permitan la implementación del Acuerdo de Paz —además, tener en cuenta este componente para las revisiones de gasto de inversión que se realicen—; iii) la coherencia de las metodologías que expida el DNP para la formulación de planes e instrumentos de ordenamiento territorial y su articulación con los PDT, con el componente específico para la implementación del Acuerdo de Paz, y iv) tomar en consideración en la elaboración de los PDT los resultados de los procesos de participación territorial realizados en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Paz, no se ha consolidado como una hoja de ruta específica para su implementación y mucho menos como una herramienta para guiar la toma de decisiones y la articulación de las acciones que requieren de un periodo de tiempo más extenso al de la actual administración para su consolidación. En esa línea, se reitera la recomendación de avanzar en la definición y aprobación de fichas técnicas de los 133 indicadores del PMI pendientes y acelerar el proceso de respuesta a las solicitudes de modificación de los indicadores hechas por diferentes entidades con el fin de tener un instrumento consolidado para el seguimiento a la implementación.

En cuanto a la planeación financiera, con la reforma constitucional incorporada mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, el instrumento establecido para el seguimiento a los compromisos derivados del Acuerdo de Paz es el Plan Plurianual de Inversiones (PPI). Luego de transcurridos 3 años de la firma del Acuerdo, en el año 2019 es expedido el primer PPI para la Paz conjuntamente con el Plan de Desarrollo «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (2018-2022)». Aunque, desde el punto de vista formal, este último cumple con lo dispuesto sobre la materia en la Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994), refleja serias dificultades para monitorear la ejecución de las inversiones, en especial el aporte que estas pueden tener en la evolución y avance de los compromisos y metas plasmadas en el PMI.

En este sentido, el llamado de atención se centra en el nivel de agregación de las proyecciones realizadas en el PPI para la Paz, en particular en lo que hace referencia a: i) la destinación de los recursos por distribuir que maneja el MinHacienda, pues a esta altura de la implementación no deberían considerarse gastos imprevistos de tal magnitud; ii) la destinación de los recursos de «Asignación para la Paz», dado que en el mismo PND (Art. 119) se precisa la priorización de unos sectores de inversión; iii) la presentación de las cifras de forma anual conforme al periodo presentado para la programación presupuestal, y iv) la discriminación de la financiación de cada pilar del Acuerdo de Paz según las características y dinámicas de las fuentes de recursos previstas.

De igual forma, este ente de control insiste en la necesidad de revisar el costo de los compromisos definidos en el PMI, en especial de los productos que lo conforman, puesto que a la fecha se dispone de información que contribuiría a determinar con mayor precisión la

dimensión de las intervenciones, el valor que estas significan y su distribución temporal en el horizonte de implementación. En este sentido, se sugiere incluir dentro de la metodología de seguimiento al MFMP que establece el artículo 2.8.1.1.3 del Decreto 1068 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público), los criterios y procedimientos necesarios para la actualización de los costos y la proyección de las fuentes de financiación de la implementación del Acuerdo de Paz.

En relación con la labor de seguimiento al avance financiero de la implementación del Acuerdo de Paz, esta se dificulta principalmente por 3 razones: i) el PPI para la Paz (2018-2022) no discrimina los valores de inversión anualmente ni relaciona el aporte de cada fuente al cumplimiento de los productos e indicadores del PMI, ii) la información está dispersa en diferentes aplicativos y el módulo correspondiente no ha sido desarrollado en el SIPO y iii) la programación y ejecución de inversiones financiadas con recursos territoriales (Sistema General de Participaciones y propios) sigue siendo incierta puesto que no existe un reporte preciso de estas. En esa línea, se recomienda considerar dentro del diseño del módulo de seguimiento a los avances financieros del SIPO que la desagregación de los reportes de información se genere a nivel de los productos e indicadores del PMI, guardando consistencia con el seguimiento de los avances físicos que tienen como referente las metas definidas para cada periodo.

En cuanto a la puesta en marcha del SIPO, si bien se identifican avances importantes en este sentido, su consolidación y funcionamiento de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Conpes 3932 requieren de un gran esfuerzo institucional; en particular, exigen empeño los lineamientos relacionados con la culminación de las fichas técnicas de los indicadores del PMI y sus metas respectivas, la emisión de un marco normativo que regule los reportes periódicos por parte de las entidades con indicadores a cargo en el PMI, así como la articulación con sistemas de información de otras entidades, que den cuenta de información financiera y de la implementación en el nivel territorial que permita un seguimiento integral a la implementación. En ese orden de ideas, se recomienda agilizar la expedición del Decreto «Por el cual se transfiere la administración del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO y se establecen los lineamientos para el seguimiento físico y financiero», al tiempo

que se avanza en el desarrollo del módulo de seguimiento a avances financieros del aplicativo.

En lo que concierne al avance en la implementación de las medidas de transparencia, se evidencia que mientras algunas avanzan de manera sostenida, otras no han comenzado a implementarse, ello a causa de la falta de claridad respecto a los responsables para algunas de las medidas y la complejidad que supone la articulación institucional. En particular preocupa que, casi 4 años después de la firma del Acuerdo, siguen sin estar disponibles las matrices de riesgo de corrupción en la implementación y el plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías. Por ello, este ente de control insta a la Consejería para la Estabilización a que asuma el liderazgo en la coordinación de las medidas de transparencia y las herramientas de comunicación y difusión dispuestas en el Acuerdo, de tal manera que se garantice el impulso y la puesta en marcha de todas ellas, la articulación entre ellas, su despliegue territorial conjunto y la proactiva publicidad que redunde en un mayor involucramiento de la ciudadanía y un mejor conocimiento del estado de la implementación.

A la fecha, no se ha reportado avance alguno en ningún ejercicio relacionado con las matrices de riesgo de corrupción, excepto el de la caracterización de los riesgos de corrupción asociados al posconflicto que la Secretaría de Transparencia llevó a cabo en 2016. Adicionalmente, el PMI no contempló la creación de este indicador. Por consiguiente, a pesar de no contar con un responsable formal en dicho instrumento, se considera que su cumplimiento puede enmarcarse en los mapas de riesgo de corrupción contenidos en la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano que todas las entidades del orden nacional, departamental y municipal deben expedir anualmente. En atención a esto, se sugiere que la Secretaría de Transparencia, como líder técnico del componente de riesgos de corrupción en la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, incorpore los lineamientos a los que haya lugar para actualizar los instrumentos dispuestos, de tal manera que contemplen los escenarios de riesgo que puedan suscitarse a causa de las responsabilidades en la implementación de los puntos del Acuerdo, con su respectiva asistencia técnica y pedagógica.

En cuanto a la ejecución del plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, el

MinInterior y la Secretaría de Transparencia han trabajado de manera independiente y desarticulada. El Ministerio cuenta con un plan de trabajo que no permite conocer el balance del acompañamiento realizado durante los años 2018 y 2019, o del proyectado para la presente vigencia, en función de cumplir directamente con este compromiso. Además, carece de metas y tiempos para las acciones planteadas. Por su parte, la Secretaría de Transparencia ha expedido una guía para la conformación de observatorios anticorrupción y ha planteado la estructura de una red de observatorios por nodos regionales, cuyo nodo de la región central se encuentra ya conformado. A pesar de los avances mencionados, persiste en ambos casos el desconocimiento del progreso en su implementación y despliegue territorial. En ese sentido, no se cuenta con información de la cantidad de veedurías y observatorios que han sido acompañados hasta la fecha, ni de los territorios donde se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET. Así las cosas, se recomienda a estas oficinas avanzar en las gestiones que sean necesarias para garantizar una planificación y despliegue territorial articulados.

Finalmente, en relación con las herramientas de difusión y comunicación, a la fecha se han puesto en funcionamiento 2 emisoras, en Chaparral (Tolima) y en Ituango (Antioquia); se encuentran pendientes de iniciar operación este año 3 emisoras, a ubicarse en San Jacinto (Bolívar), Convención (Norte de Santander) y Fonseca (La Guajira), y se espera que también se logren los estudios técnicos de 6 nuevos puntos geográficos definidos por la CSIVI, en Algeciras (Huila), Florida (Valle del Cauca), Riosucio (Chocó), Arauquita (Arauca), Bojayá (Chocó) y Puerto Leguízamo (Putumayo). No obstante, aún están pendientes por definir los puntos geográficos de las 9 emisoras restantes. En cuanto al programa con contenido audiovisual denominado *Mimbres*, se han producido y emitido 104 episodios. El sector TIC reportó que, habiendo cumplido con lo pactado en el PMI, RTVC no cuenta con los recursos para poder dar continuidad adicional a los contenidos del programa. En esa línea, se insta a la CSIVI a acelerar la definición de los puntos geográficos de las 9 emisoras restantes y a adelantar, con carácter urgente, las gestiones necesarias para avanzar en los estudios técnicos y la puesta en operación de los puntos geográficos definidos, de tal manera que se pueda contar con estas herramientas a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta los tiempos que supone la planeación presupuestal y el inicio de operaciones de las emisoras.





